



**Hauptausschuss (45.)
Ausschuss für Kommunalpolitik (52.)**

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

5. Februar 2004

Düsseldorf – Haus des Landtags

14:00 Uhr bis 15:55 Uhr

Vorsitz: Edgar Moron (SPD)

Stenograf: Rainer Klemann

Verhandlungspunkt:

Seite

Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen und zur Regelung eines Kostenfolgeabschätzungs- und eines Beteiligungsverfahrens gemäß Art. 78 Abs. 3 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen

1

Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Drucksache 13/4424

In Verbindung damit:

Gesetz zur Änderung der Landesverfassung – Konnexitätsprinzip in der Landesverfassung verankern

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU
Drucksache 13/2279

Vorlage 13/2660

**Öffentliche Anhörung von Sachverständigen
sowie der kommunalen Spitzenverbände**

Es wurden angehört:	Zuschrift	Seiten
Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof, Reutlingen	13/3708	1, 21, 27, 34
Prof. Dr. Janbernd Oebbecke, Düsseldorf	13/3696	5, 24, 28, 33
Prof. Dr. Wolfgang Rüfner, Meckenheim	-/-	7, 26
Dr. Stephan Articus, Städtetag Nordrhein-Westfalen	13/3707	9, 29
Dr. Bernd Jürgen Schneider, Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen	13/3707	11, 30
Dr. Alexander Schink, Landkreistag Nordrhein-Westfalen	13/3707	15, 31, 33

Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen und zur Regelung eines Kostenfolgeabschätzungs- und eines Beteiligungsverfahrens gemäß Art. 78 Abs. 3 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen

Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Drucksache 13/4424

In Verbindung damit:

Gesetz zur Änderung der Landesverfassung – Konnexitätsprinzip in der Landesverfassung verankern

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU
Drucksache 13/2279

Vorlage 13/2660

Vorsitzender Edgar Moron: Meine Damen und Herren! Ich begrüße Sie herzlich zur 45. Sitzung des Hauptausschusses und gleichzeitig im Namen meines Kollegen Jürgen Thulke, des Vorsitzenden des Ausschusses für Kommunalpolitik, zur 52. Sitzung dieses Ausschusses. Der Haushalts- und Finanzausschuss ist an der heutigen Sitzung nachrichtlich beteiligt.

Neben den Vertreterinnen und Vertretern der Landesregierung begrüße ich insbesondere die zu unserem Fachgespräch eingeladenen Experten sowie die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände unseres Landes.

Wir führen heute eine öffentliche Anhörung zur Konnexität durch. Grundlage dieser Anhörung ist neben einem Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen ein älterer Gesetzentwurf der CDU-Fraktion, zu dem wir bereits eine Anhörung veranstaltet haben; allerdings hat die CDU ihn mit Blick auf die heutige Anhörung in Vorlage 13/2660 ergänzt.

Ich bitte die Experten, jetzt in Ergänzung zu den uns bereits zugeleiteten schriftlichen Stellungnahmen ihre mündlichen Statements abzugeben.

Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof: Wenngleich ich einige kritische Anmerkungen zur Durchführung machen werde, begrüße ich die Zielsetzung, Konnexität bzw. ein Prinzip der Gesetzeskausalität einzuführen, grundsätzlich sehr. Zum einen wird dadurch nämlich die Finanzautonomie der Kommunen entscheidend gefördert. Zwar wird damit nicht mehr Geld generiert – das geht auf diese normative Weise sicherlich nicht –; das Geld wird aber verursachergerecht ausgegeben, sodass Transparenz und Kostenechtheit herrschen.

Das Prinzip der Konnexität ist im Alltag praktikabel, wenn man sich an den durchschnittlichen, notwendigen und pauschalierten Kosten orientiert; eine Spitzabrechnung brächte sicherlich einen zu hohen Verwaltungsaufwand mit sich. Darauf möchte ich nicht im Einzelnen eingehen.

Die meisten Bundesländer wenden das Konnexitätsprinzip mittlerweile an. Der Bundesstaat greift im Bereich der Art. 104a Abs. 2 und Abs. 3 sowie 91a und 91b Grundgesetz ebenfalls darauf zurück. Auch andere Länder wie z. B. Österreich setzen dieses Prinzip ein.

Es funktioniert also. Aufgrund der Kostenechtheit wird es auch die Sparsamkeit anregen. Über die rein finanzielle Frage hinaus hat es aber noch drei zusätzliche Nebenerträge.

Erstens: die demokratische Funktion. Wer luxuriöse Staatsaufgaben oder Erfüllungsstandards schafft, der muss das auch im eigenen Geldbeutel spüren. Die Finanzierung einer demokratisch beschlossenen Aufgabe muss auch auf den zurückschlagen, der die entsprechende Entscheidung getroffen hat. Dass er den Preis für eine Aufgabenkreation bzw. eine aufwendige Verwaltung zahlen muss, hat eine demokratische Funktion.

Zweitens: die Warnfunktion. Wenn man weiß, welche Kosten manche Aufgaben verursachen, ist das sicherlich sehr heilsam.

Drittens: die Eindämmung der Normenflut. Plötzlich bekommt die Gesetzgebung einen Preis. Da das Geld knapp ist, könnte es sein, dass die Normenflut ein wenig eingedämmt wird.

Grundsätzlich unterstütze ich die Einführung dieses Prinzips sehr. Nordrhein-Westfalen ist übrigens eines der letzten Länder, in dem es eine solche strikte Bindung noch nicht gibt.

Das Ziel ist also richtig. Die Frage ist nur, ob auch der Weg richtig ist. Im Folgenden beschränke ich mich auf die in den beiden hier vorliegenden Gesetzentwürfen gemachten Änderungsvorschläge zu Art. 78 der Landesverfassung. Der Entwurf von SPD und Grünen hat zwar das richtige Ziel, wird nach meiner Einschätzung aber teilweise Probleme bereiten.

Erstens. Es wird von der bisherigen Aufgabenübertragung „durch gesetzliche Vorschriften“ zur Aufgabenübertragung „durch Gesetze und Rechtsverordnungen“ übergegangen. Ich persönlich halte es aus demokratischen Gründen und aus Transparenzgründen für besser, wenn das Parlament der „Flaschenhals“ ist, den alle Aufgabenüberbürdungen, Standards usw. passieren müssen; so etwas sollte nicht in einem Verfahren der Verwaltung – sei es über eine Rechtsverordnung oder gar mittels Verwaltungsvorschriften – geschehen. Dies würde die Lage sowohl des Landes als auch der Kommunen verbessern, weil klarer ist, wohin es geht.

Zweitens. Ein Gesetz soll die Kosten festlegen – und zwar das Gesetz, das auch die Aufgabe schafft. Dies ergibt sich aus der Formulierung im Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen: „wenn darin gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden.“

Ich komme aus Baden-Württemberg; dort steht das strikte Konnexitätsprinzip seit 1953 in der Landesverfassung. Wir haben sehr gute Erfahrungen damit gemacht, dass die Kosten nur „dabei“ und nicht „darin“ geregelt werden.

Ferner bringt eine zu enge Bindung an das Aufgabengesetz die in den Parlamentsmaterialien angedeuteten Probleme bei einer Volksgesetzgebung und bei der Einbringung eines Gesetzes durch die Oppositionsfraktionen mit sich.

Es ist wohl auch nicht erforderlich, dass man die Kostenentscheidung zeitlich so eng bindet. Es genügt, wenn das Ganze – so wie in anderen Bundesländern – im Laufe desselben Jahres stattfindet – z. B. in einem Finanzausgleichsgesetz bzw. in einer Novellierung.

Wenn Sie die Kostendeckung im Aufgabengesetz selbst regeln, zerklüften Sie die ganze Konnexitätsregelung, die ja auch Finanzmassen transportiert, und verteilen sie auf eine Unzahl von Gesetzen. Trifft man die entsprechende Regelung hingegen im Finanzausgleichsgesetz oder in einem Kostengesetz für die übertragenen Aufgaben, ist das Ganze sichtbarer.

Der Entwurf der CDU-Fraktion verwendet hier nur den Begriff „gleichzeitig“; das ist besser, als auf eine Regelung in demselben Gesetz abzustellen.

Im selben Satz spricht der CDU-Entwurf von einer „Zuweisung der finanziellen Mittel zur vollständigen Deckung“, die ausdrücklich gesetzlich festgeschrieben werden müsse.

Die Formulierung „Zuweisung der finanziellen Mittel“ geht mir etwas zu weit. Es soll ja nicht etwa die Masse der Finanzhilfen des Landes an die Kommunen erhöht werden; vielmehr soll das Geld kostengerecht verteilt werden. Das muss übrigens nicht immer durch Dotationen geschehen; man kann auch Entlastungen an anderer Stelle schaffen oder Steuerquellen zuteilen. Es gibt also noch weitere Möglichkeiten, das Konnexitätsprinzip zu erfüllen; es muss nicht immer zu einem Finanzstrom vom Land zu den Kommunen kommen.

Eine „vollständige Deckung“ ist mir von der Zielrichtung her recht angenehm. Allerdings klingt diese Formulierung sehr stark nach spitzer Abrechnung. Die zwei Stellen hinter dem Komma sollten aber nicht das verfassungsrechtliche Thema sein. – So viel zu den Verfassungsvorschlägen; auf die Einzelheiten werden wir sicherlich noch zu sprechen kommen.

Im Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen folgt dann der Entwurf eines Konnexitätsausführungsgesetzes. So etwas halte ich für gänzlich überzogen. Davon möchte ich nicht nur abraten; davor möchte ich fast schon warnen. Wenn etwas planbar und sicher geregelt werden sowie eine belastbare und dauerhafte Beziehung zwischen Kommunen und Land ergeben soll, dann gehört das in die Verfassung und nicht in ein solches Gesetz, und zwar aus zwei Gründen: Erstens ist dieses Gesetz auf fünf Jahre befristet; dann werden die Karten neu gemischt. Zweitens kann man dieses Konnexitätsausführungsgesetz immer mit einfacher Mehrheit ändern, wenn es einem im Einzelfall nicht passt.

Daher plädiere ich dafür, einige wichtige Festlegungen, die im derzeitigen Entwurf erst im Konnexitätsausführungsgesetz getroffen werden, auf die Verfassungsebene zu heben.

Erstens: die Erforderlichkeit der Beteiligung der Spitzenverbände. Ich habe dem Landtag am Ende meiner Zuschrift 13/3708 vorgeschlagen, wie man Art. 78 Abs. 3 der nord-

rhein-westfälischen Landesverfassung neu formulieren könnte. Dort habe ich die Worte „im Benehmen mit den kommunalen Spitzenverbänden“ aufgenommen. Diesen Passus in die Verfassung zu schreiben halte ich für wichtig.

Zweitens: Ebenfalls erst im Konnexitätsausführungsgesetz wird nach dem Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen festgelegt, dass nur die notwendigen Kosten erstattet werden, dass die Kosten pauschaliert werden können und dass nur sparsame Verwaltung honoriert wird. Auch diese Punkte sollten in die Verfassung selbst aufgenommen werden.

Ansonsten ist im Konnexitätsausführungsgesetz sehr viel Überflüssiges enthalten. Das ganze Verfahren der Kostenfolgeabschätzung braucht man nicht gesetzlich zu regeln. Alle anderen Länder schaffen das ohne eine solche ausführliche Bildung von Mengengerüsten usw. Das Innenministerium ist sicher entsprechend ausgerüstet, um so etwas zu realisieren.

Das Gleiche gilt für die ausgedehnten Regelungen über die Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände. Ich glaube nicht, dass man sich ein solches Korsett anlegen sollte. Es muss eine Anhörung durchgeführt werden, um Einvernehmen zu erzielen. Falls die kommunalen Spitzenverbände der Kostenfolgeabschätzung nicht zustimmen, kommt es zu einem Konsensgespräch; außerdem wird ein Gutachten erstellt. Wenn trotz dieses sehr komplizierten und aufwendigen Verfahrens keine Einigung zustande kommt, sind die Stellungnahmen der kommunalen Spitzenverbände dem Gesetzentwurf beizufügen.

Es gibt also einen ungeheuren Verfahrensaufwand, und die Rechtsfolge heißt: Wir nehmen die Papiere mit zu den Gesetzgebungsakten. Das erscheint mir völlig überzogen.

In den anderen Bundesländern gibt es – abgesehen von den jeweiligen Landesverfassungsgerichten – drei Modelle.

Erstens. Die Verfassung legt die Grundregeln fest, und man erlässt ein jährliches Kostenausgleichsgesetz.

Zweitens. Die Kostenausgleichsregelungen werden in das dauerhafte Finanzausgleichsgesetz aufgenommen, das – anders als hier – über die Jahre hinweg gilt; in diesem Fall muss eventuell durch Rechtsverordnung eine Auftragskostenpauschale eingeführt werden, wie das beispielsweise in Mecklenburg-Vorpommern gemacht wurde.

Drittens gibt es die vom Staatsgerichtshof Baden-Württemberg initiierte Lösung. Man geht auf einen Konsens hinaus und legt das Ganze in einer Vereinbarung zwischen den kommunalen Spitzenverbänden und dem Land fest.

Konsensüberlegungen würden übrigens zum einen zum Rechtsfrieden beitragen – wohingegen dieses Konnexitätsausführungsgesetz zahllose Streitigkeiten auslösen dürfte – und zum anderen auch sehr schnell zur Kostenechtheit führen, weil beide Vertragspartner wissen, wovon sie reden.

Als Zusammenfassung dieser kurzen Einführung stelle ich fest: Das Ziel ist richtig; ich kann es nur unterstützen. Allerdings sollten noch einige zusätzliche Bestimmungen in

die Verfassung aufgenommen werden. Bezüglich des Konnexitätsausführungsgesetzes möchte ich Sie fast bitten: Lassen Sie das sein.

Prof. Dr. Janbernd Oebbecke: Nach dem Beitrag des Kollegen Kirchhof ist sicherlich jedem deutlich geworden, dass man unter strikter Konnexität sehr Unterschiedliches verstehen kann. – Wir brauchen wohl nicht darüber zu streiten, dass es zweckmäßig ist, die geltende Landesverfassung in Art. 78 Abs. 3 zu ändern. Eine solche Änderung halte ich deshalb für erforderlich, weil der Verfassungsgerichtshof seine Rechtsprechung so entwickelt hat, dass mit der gegenwärtigen Regelung eine irgendwie geartete Restriktion de facto nicht mehr verbunden ist. Deswegen muss man an den Text herangehen.

Darüber, wie das im Einzelnen zu machen ist, kann man sicherlich unterschiedlicher Auffassung sein. Ich habe beide Gesetzentwürfe so verstanden, dass man eine strikte Konnexität im Sinne einer völligen Erstattung wünscht. Den Unterschied habe ich im Wesentlichen darin gesehen, dass mit dem Koalitionsentwurf erstmals in Deutschland versucht worden ist, dieses Ziel auch präzise umzusetzen.

Ganz sicher muss man – egal, was man letztendlich macht – eine Regelung schaffen, die justiziabel ist. Verfahrensregelungen wären allemal justiziabel. Damit hätte auch ein Verfassungsgericht sicherlich keine Probleme; denn in diesem Fall entscheidet es ja nicht in der Sache über Finanzverteilungen, sondern verweist das Ganze an den Landtag zurück.

Wenn man eine Erstattungsregelung trifft, muss man das aufgrund der – durchaus berechtigten – Zurückhaltung von Richtern, Entscheidungen über Finanzverteilungen zu treffen, relativ präzise machen; sonst kann man es gleich sein lassen.

Der Koalitionsentwurf zeigt, wo die Grundeinwände gegen solche Regelungen liegen, die wirklich auf Kostenerstattungen zielen, es also ernst meinen. Hier setzen meine Bedenken an. Ich teile die Kritik an der Technik nicht. Ich finde, dass das Ganze doch relativ anspruchsvoll ist und dass man damit dem Ziel recht nahe kommen könnte.

Ich glaube auch, dass man die möglichen erzieherischen Wirkungen verfehlt, wenn nur einmal jährlich entschieden werden muss. Es ist übrigens egal, ob man die Kostenregelung in demselben Gesetz oder an demselben Tag in einem anderen Gesetz trifft. Der zeitliche Zusammenhang muss aber so eng sein, dass niemand, der in diesem Hause die Hand hebt, verkennen kann, dass Kosten anfallen und Geld in irgendeiner Form fließen muss.

Ich selbst bin aber gegen eine strikte Kostenerstattungsregelung, wie aus meiner Stellungnahme deutlich wird. Die beiden aus meiner Sicht wichtigsten Gründe dafür will ich hier noch einmal kurz darstellen.

Der erste Grund hat mit der Frage zu tun, wie wir die Beziehungen zwischen dem Land und den Kommunen gestalten. Wir alle wissen, dass es vollkommen unterschiedliche Beziehungen gibt. Erstens gibt es ganz altruistische Beziehungen; eine solche Beziehung liegt hier wohl nicht vor. Zweitens existieren Beziehungen, die in bestimmtem Sinne auf Gegenseitigkeit und Zusammenwirken beruhen, also auf einer Solidargemeinschaft. Drittens gibt es Bestellerbeziehungen: Wenn ich mir ein Auto kaufe, bezahle ich

dafür, erwarte aber auch, dass das Auto den mir gegebenen Versprechungen entspricht; tut es das nicht, bringe ich es zurück, und es gibt Ärger.

Solidargemeinschaften – angefangen von Partnerschaften und Familien über Polizeistationen und Fakultäten bis hin zu der Beziehung zwischen Land und Kommunen – funktionieren anders. Hier weiß man, dass man Erwartungen an den anderen stellen kann. Diese Erwartungen werden regelmäßig auch erfüllt. Der andere tut das, was in seinen Kräften steht. Man kann sich aber auch darauf verlassen, dass gegenseitig Rücksicht genommen wird, wenn diese Kräfte aus irgendwelchen Gründen einmal nicht so groß sind.

Wenn man die jetzt vorgeschlagene Regelung so konsequent umsetzt, wie es hier vorgesehen ist, würde sich nach meiner Einschätzung die Beziehung zwischen dem Land und den Kommunen – die bisher eine Solidargemeinschaft ist, über lange Jahrzehnte prima funktioniert hat und auch heute eigentlich funktioniert – in dem ganzen Bereich, über den wir hier sprechen – und es handelt sich ja um große und wichtige Gebiete –, in eine Bestellerbeziehung verwandeln. Die Ressorts müssten nämlich darauf achten, dass die Kommunen die entsprechenden Regelungen auch umsetzen; mit der Zeit würden sie sich die entsprechenden Möglichkeiten schaffen.

Der zweite Einwand ist folgender: Vielleicht würden wir bei den Kommunen punktuell und in sehr engen Grenzen eine finanzielle Verbesserung erreichen. Ich bezweifle das allerdings.

Auf der anderen Seite würde aber die kommunale Selbstverwaltung an einer ganz wichtigen Stelle stark eingeschränkt. Kommunale Selbstverwaltung in unserem Lande – das gerät nicht so sehr ins Bewusstsein der Politiker, weil sie nicht dabei sind – besteht zu einem großen Teil darin, dass Hauptverwaltungsbeamte entscheiden, wie sie Personal einsetzen.

Das tun sie souverän und nach meiner Wahrnehmung überwiegend ungewöhnlich sachgerecht, indem sie in Bezug auf bestimmte Aufgaben, bei denen keine Ansprüche bestehen und keine Anträge gestellt werden, das Personal so einsetzen, wie es ihren örtlichen Prioritäten entspricht. Diese Prioritäten sind von dem geprägt, was örtlich Sachlage ist, aber auch von dem, was örtlich als vorrangig angesehen wird.

Dies führt dazu, dass es für eine ganze Reihe von Pflichtaufgaben zwar irgendwo eine Zuständigkeit gibt; wenn nichts Besonderes anfällt, kümmert sich de facto aber eigentlich niemand darum. Das ist auch sachgerecht. In diesem Land könnte man nicht gut leben, wenn alles das, was irgendwo in Gesetzen steht, 1:1 umgesetzt würde.

Wenn Sie diesen Gesetzentwurf in der vorliegenden Form verabschieden, endet dieser Zustand. Dann können die Hauptverwaltungsbeamten nicht mehr vor Ort entsprechend entscheiden, weil das Ressort, das das Ganze bezahlt, darauf achten muss, dass die entsprechenden Regelungen tatsächlich umgesetzt werden. Ich glaube, dass so etwas weder der kommunalen Selbstverwaltung noch den Menschen in unserem Lande nutzt.

Mit diesen beiden Einwänden muss man sich auseinandersetzen, wenn man das Ganze konsequent umsetzen will. Natürlich kann man auch über den Textvorschlag des Kollegen Kirchhof reden. Das ist aber eine andere Diskussion; so etwas ist keine konsequente Konnexität.

Prof. Dr. Wolfgang Rüfner: Bei meinen Ausführungen werde ich mich an der Reihenfolge der Fragen im Fragenkatalog orientieren. – Im Prinzip stimme ich Herrn Kirchhof zu; auch ich halte das Ganze an sich für eine gute Sache. Ich habe übrigens an manchen Verfahren mitgewirkt und gesehen, wie der Verfassungsgerichtshof entschieden hat – zugunsten der Landesregierung und gegen die Gemeinden.

Die vorgeschlagene Fassung berücksichtigt die Übertragung von Pflichtaufgaben und pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben. Die freien Selbstverwaltungsaufgaben bleiben unberücksichtigt. Sie haben im Fragenkatalog nach dem hessischen Gesetz gefragt. Ich glaube, dass auch dort keine Veränderung der freien Selbstverwaltungsaufgaben gemeint ist.

Die Regelung, dass die Kommunen in ihrer Gesamtheit belastet sein müssen, halte ich an sich für vernünftig. Man denkt schließlich an die Mehrbelastung der kommunalen Familie und nicht an die Belastung einzelner Kommunen durch einzelne Gesetze, die keine allgemeine Bedeutung für die Mehrheit der Gemeinden haben.

Es ist gleichwohl richtig, dass der Staat auch einzelnen Gemeinden nicht den finanziellen Spielraum nehmen darf. Wenn allerdings nur eine sehr geringe Zahl von Gemeinden betroffen ist, bietet sich eine Bedarfszuweisung an, nicht aber ein solcher genereller Ausgleich.

Problematisch scheint mir der Verteilungsschlüssel zu sein. Darauf wird im Entwurf des Konnexitätsausführungsgesetzes eingegangen. Um die Kommunen etwas besser abzusichern, wäre es vielleicht sinnvoll, die Ausführungen in § 4 Abs. 1 Satz 3 des Gesetzentwurfs der Koalitionsfraktionen in die Landesverfassung aufzunehmen.

Ich plädiere nachdrücklich für eine Bagatellschwelle. Die Formulierung, dass die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender übertragbarer Aufgaben „zu einer wesentlichen Belastung“ führen muss, ist wahrscheinlich richtig.

Bei der Bestimmung der Wesentlichkeit kommt es allerdings nicht auf den Anteil am Haushalt an. Man kann also nicht sagen: Es handelt sich nur um 1 % des Haushalts der Kommunen; das macht doch nichts. Vielmehr ist die freie Spitze entscheidend; dann kommt man zu ganz anderen Zahlen.

Mich zu den Zahlen zu äußern sehe ich mich nicht imstande; dazu bin ich nicht sachverständig genug. Das müssen die Praktiker unter sich ausmachen. Ich kann nur darauf hinweisen, dass man hier aufpassen muss.

§ 5 des Gesetzentwurfs hat mich merkwürdig berührt. Warum soll die Mehrbelastung durch eine zuständige Behörde zusammengerechnet werden? Hier müsste man meines Erachtens korrigieren; dies ist ein eher technischer Fehler.

§ 4 Abs. 5 des Gesetzentwurfs sollte präzisiert werden. Ob der Fünfjahreszeitraum angemessen ist, mögen die Praktiker prüfen. Was aber heißt „innerhalb von fünf Jahren“? Ich verstehe dies im Sinne von: spätestens vor Ablauf von fünf Jahren.

Weiter heißt es in § 4 Abs. 5 des Gesetzentwurfs, dass eine erneute Entscheidung über den Belastungsausgleich zu treffen ist, „wenn sich herausstellt, dass die Annahmen der Kostenprognose offensichtlich unzutreffend waren und der Ausgleich grob unangemes-

sen ist.“ Das ist wahrscheinlich zu viel verlangt. So einengend sollte man das Ganze nicht fassen.

Auch der Verteilungsschlüssel sollte überprüft werden.

Ich rate davon ab, eine nachträgliche Spitzabrechnung einzuführen. Überhaupt sollte keinesfalls eine Regelung vorgesehen werden, die auch nur in die Nähe einer Spitzabrechnung kommt. An dieser Stelle habe ich Bedenken gegen den CDU-Entwurf. Wenn man hier fast schon eine Spitzabrechnung einführt – in welcher Form auch immer –, ist das ausgesprochen selbstverwaltungsfeindlich. Dann fängt man nämlich an, die Kommunen zu kontrollieren, denen man die entsprechenden Mittel zur Verfügung stellt.

Wenn es einige Jahre lang Erstattungen nach dem Konnexitätsprinzip gegeben hat, werden die Zuweisungen an die Kommunen recht zersplittert sein und unter Umständen zahlreiche kleine Einzelposten enthalten. Diese Gefahr ist natürlich nicht so groß, wenn das Gesetz in fünf Jahren außer Kraft tritt. Dennoch sollte man sich überlegen, wie man das Ganze nach Ablauf einiger Zeit konsolidiert. Ich halte es nämlich für falsch, den Haushalt in unzählige Einzelzuweisungen für bestimmte Aufgaben aufzusplintern. Eine Konsolidierung könnte beispielsweise an die turnusmäßige Überprüfung innerhalb von fünf Jahren anknüpfen.

Nun komme ich zu einem unangenehmen Punkt. Durch die Einführung des Konnexitätsprinzips werden an irgendeiner Stelle die ärmeren Kommunen belastet. Schließlich kann man das Geld nur einmal ausgeben. Ist das Konnexitätsprinzip in der Verfassung verankert, wird man das Geld vorrangig für die entsprechenden Aufgaben einsetzen müssen. Damit bleiben die allgemeinen Zuweisungen auf der Strecke. Inwieweit sich diese Befürchtung realisieren wird, ist eine politische Frage. Ich kann es Ihnen nicht sagen; Sie wissen es wahrscheinlich besser als ich.

Sie haben nach der gerichtlichen Überprüfung mittels Kommunalverfassungsbeschwerden gefragt. Ich sehe keinen entscheidenden Grund, warum dies hier nicht funktionieren sollte. Obwohl die Kommunen in ihrer Gesamtheit belastet sein müssen, kann meines Erachtens auch die einzelne Kommune Verfassungsbeschwerde erheben. Eine Ausnahme davon könnte es nur im Einzelfall geben, wenn man einer Kommune nachweisen kann, dass sie von der entsprechenden Regelung überhaupt nicht betroffen ist. Ich sehe aber kein grundsätzliches Hindernis, das dagegen spricht, dass auch eine einzelne Gemeinde Verfassungsbeschwerde erheben kann. Eine Regelung, nach der nur die Gesamtheit der Kommunen eine gerichtliche Prüfung erzwingen kann, wäre auch unsinnig.

Belastungen, die durch Gesetze und Rechtsverordnungen des Landes entstehen, sind erfasst. Nicht erfasst sind hingegen Belastungen, die auf Weisungen bei Pflichtaufgaben nach Weisung beruhen. Falls man auch diese Belastungen berücksichtigen will, muss man eine entsprechende Ergänzung vornehmen. Es ist allerdings fraglich, ob sie überhaupt eine solche Dimension erreichen, dass sich eine solche Ergänzung lohnt. Die Bayern haben dies übrigens gemacht. In der Folge ist aber unter Umständen die Transparenz geringer.

Auch in Bezug auf unmittelbare Belastungen der Kommunen durch den Bund oder die Europäische Union könnte man eine Konnexitätsregelung erwägen. Dass der Bund die

Kommunen unmittelbar belastet, ist ja keine Seltenheit. Dafür ist das Land aber nicht direkt verantwortlich. Wie man eine solche Regelung technisch hinbekommen könnte, weiß ich nicht. Sie haben sie nicht vorgesehen; wahrscheinlich ist das auch vernünftig.

Das Verfahren zur Ermittlung des Belastungsausgleichs halte ich für den Versuch einer richtigen und umfassenden Regelung. Problematisch ist aber, dass die Kosten erst dann genau einzuschätzen sind, wenn ein Gesetzentwurf steht. Solange noch mit wesentlichen Veränderungen zu rechnen ist, kann man auch nicht richtig schätzen. Man kann nur Alternativrechnungen unter Vorbehalt der Anpassung erstellen.

Das ist vor allem bei Gesetzentwürfen misslich, die nur wenig Aussicht auf Durchsetzung haben. Es ist natürlich nicht besonders sinnvoll, wenn man ein kompliziertes Verfahren zur Kostenabschätzung einleiten muss, obgleich man weiß, dass überhaupt nichts dabei herauskommt. Hiervon dürften meistens Gesetzentwürfe der Opposition betroffen sein. Gleichwohl muss man über diesen Punkt nachdenken.

Es ist sicherlich nicht sinnvoll, die Verfahrensvorschriften allzu eng zu fassen. Hierüber sind wir drei Sachverständigen uns wohl auch einig; denn je mehr man das Ganze festzurrt, desto höhere Kosten wird es bereiten – auch Kosten, von denen man hinterher sagen wird: rausgeschmissenes Geld.

Die Einbeziehung der Volksgesetzgebung in diesen Komplex ist schwierig. Wird Art. 78 Abs. 3 in der in einem der beiden Gesetzentwürfe vorgesehenen Form Verfassungstext, muss auch bei einer Volksgesetzgebung der Ausgleich gewährt werden. Ein Verfahren zur Realisierung gibt es bisher aber nicht.

Man sollte in diesem Fall in die Verfassung schreiben, dass der Landtag unmittelbar im Anschluss an einen Volksentscheid alsbald eine Ausgleichsregelung schaffen muss. Schließlich kann man dem Souverän beim Volksentscheid schlecht entgegentreten und sagen: Das Gesetz ist nichtig, weil es keinen Ausgleich enthält. Auch eine vom Landtag zu schaffende Ausgleichsregelung ist aber schwer greifbar und schwierig zu realisieren. Ich weiß hier leider keinen rechten Ausweg. Über dieses Problem muss man aber nachdenken.

Vorsitzender Edgar Moron: Ich danke den drei Sachverständigen und bitte jetzt die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände um ihre Ausführungen.

Dr. Stephan Articus (Städtetag Nordrhein-Westfalen): Ich will es kurz machen, damit meine Kollegen anschließend noch Gelegenheit haben, meine grundsätzlichen Ausführungen durch einige konkrete Hinweise zu ergänzen.

Wir begrüßen es außerordentlich, dass wir auch in diesem schwierigen Jahr 2004, das mit einer weitgehend gescheiterten Gemeindefinanzreform auf Bundesebene beginnt, im Landtag von Nordrhein-Westfalen über das Thema Konnexität auf der Basis der wirklich erfreulichen Entwicklung sprechen, dass alle Fraktionen die Konnexität zum Thema machen und dabei auch den kommunalen Bereich in Kostenfolgeabschätzungs- und Beteiligungsverfahren einbinden wollen. Dies ist eine ausgesprochen positive und erfreuliche Entwicklung, die wir allerdings auch bitter brauchen.

Herr Prof. Dr. Rüfner, zu Beginn möchte ich Ihrer Aussage widersprechen, der Verankerung des Konnexitätsgedankens stehe entgegen, dass arme Kommunen dadurch noch weiter beschädigt würden. Ich will das Ganze nicht überziehen; man muss aber feststellen, dass momentan der Begriff der armen Kommunen als Gegensatz zu wohlhabenden Kommunen nicht mehr angemessen ist. Die meisten Gemeinden – nicht nur in Nordrhein-Westfalen, sondern bundesweit – sind heute nicht mehr in der Lage, ihre Haushalte auszugleichen. Dass die eine Gemeinde es noch weniger kann als die andere, relativiert ihre Not nicht.

Ich darf auch darauf hinweisen, dass es in manchen Leistungsbereichen nicht zu einer solchen Überlastung der Kommunen gekommen wäre, wenn es schon immer eine funktionierende Konnexität gegeben hätte – und wenn es auch ein konnexes Verhältnis zum Bund gäbe. Schließlich hat der Bund die Kommunen mit einem direkten Durchgriff bei den großen Leistungsrechten in einem besonderen Maße beschädigt und sie in vielen Bereichen erst in die Situation geführt, in der sie jetzt stehen.

Wir sind ebenfalls der Ansicht, dass infolge einer Konnexität – damit meinen wir allerdings ein striktes Konnexitätsprinzip – nicht nur für die Städte, Gemeinden und Kreise, sondern auch für das Land eine ganze Reihe von Vorteilen entstehen können, wenn dieses Prinzip erst einmal eine Zeitlang gewirkt hat.

Herr Prof. Dr. Kirchhof hat die erzieherische Wirkung – ich möchte sie als Warnfunktion bezeichnen – angesprochen, die mit der Verankerung des Konnexitätsprinzips verbunden ist. Wir glauben, dass diese im Mechanismus des Konnexitätsprinzips verankerte Warn- bzw. Präventivfunktion sehr hilfreich ist und Land und Kommunen vor manchem bewahrt hätte, was sie jetzt nur noch schwer managen können.

Um ein aktuelles Beispiel zu nennen: Die gerade beendete Gemeindefinanzreform, deren Ergebnisse ich an dieser Stelle nicht erläutern möchte, machen die Notwendigkeit eines Konnexitätsprinzips deutlich. Schon das Beispiel der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zeigt, dass dort etwas herausgekommen ist – und ich meine das jetzt wirklich nicht böse oder zynisch –, was ein Teil derer, die verhandelt haben, gar nicht mitbekommen hat, ein großer Teil derer, die mitverhandelt haben, so nicht gewollt hat, und nur ein kleiner Teil derer, die verhandelt haben, betrieben hat. Wäre ein solches Thema schon unter den Bedingungen des Konnexitätsprinzips diskutiert worden, hätte es ein solches Ergebnis, über das sich am Ende alle wundern, mit dem keiner zufrieden ist und mit dem auch keiner leben kann, nicht gegeben.

Ein Wermutstropfen liegt darin, dass die positive Wirkung des Konnexitätsprinzips nach unserer Überzeugung nur auf der Basis eines strikten Konnexitätsprinzips funktionieren kann. Hier halten wir die von den Koalitionsfraktionen gewählte Formulierung – insbesondere die Betrachtung der Gemeinden in ihrer Gesamtheit – für nicht ausreichend.

Hierauf sollte man im Interesse eines strikten Konnexitätsprinzips verzichten und einen generellen Ausgleich und eine Gesamtbetrachtung von einem Einzelausgleich für die einzelne Kommune trennen. Mit Letzterem meine ich übrigens keine Spitzabrechnung; es gibt auch vernünftige Zwischenwege zwischen Spitzabrechnung und Finanzausgleich.

Man sollte also nicht die Garantie einer angemessenen Finanzausstattung insgesamt mit der aufgabenakzessorischen Gewährleistung von Finanzmitteln verwechseln. Das Zweite ist das, was wir unter einem Konnexitätsprinzip im Sinne der von mir eben genannten Mechanismen verstehen und was auch Sie darunter verstehen sollten.

Ich möchte das große Land Nordrhein-Westfalen ermutigen, bei dieser Frage Courage zu haben und die gleiche Kraftanstrengung zu wagen, die Bayern und Baden-Württemberg – Baden-Württemberg schon vor vielen Jahrzehnten, wie Herr Prof. Dr. Kirchhof erläutert hat – in der Frage der Konnexität unternommen haben und dank derer sie jetzt über ein striktes und echtes Konnexitätsprinzip verfügen.

Abschließend will ich zwei Bemerkungen machen, die Brücken zu anderen Themen schlagen und verdeutlichen, wie wichtig es ist, dass die hier geführte Debatte zu einem guten Ergebnis kommt. Auf einem sehr guten Weg dorthin sind wir ja schon.

Erstens. Die grundsätzliche Finanzverantwortung für alle den Kommunen übertragenen Aufgaben – gleichviel, ob sie vom Bund veranlasst und von den Ländern nur weitergeleitet werden oder ob sie von den Ländern unmittelbar übertragen werden – liegt am Ende bei den Ländern. Nur dann, wenn alle Länder ein Konnexitätsprinzip in ihren Verfassungen verankert haben und damit die Verantwortung für eine adäquate Finanzierung übernehmen, haben sie auch gemeinsam Anlass, sich im Verhältnis zum Bund für eine entsprechende Finanzierung bundesgesetzlich veranlasster Aufgaben einzusetzen. Dies ist ein außerordentlich wichtiges und sozusagen paralleles Anliegen zu den hier debattierten Gesetzentwürfen.

Zweitens. Die Länder – auch Nordrhein-Westfalen – fordern in der aktuellen Föderalismuskommission ja die Aufnahme des Konnexitätsprinzips in das Grundgesetz für die Fälle, in denen der Bund nach Art. 84 Grundgesetz ausnahmsweise Gemeinden unmittelbar mit Aufgaben befrachten kann. Unbequemerweise sind diese Ausnahmen immer besonders gravierend. Wir glauben, dass die Länder ihre Forderung nach einem Konnexitätsprinzip für solche Aufgabenübertragungen durch den Bund qualifizierter und stärker vertreten können, wenn in ihren eigenen Verfassungen ein striktes Konnexitätsprinzip verankert ist.

Zusammenfassend stelle ich fest: Wir glauben, dass wir auf einem guten Weg sind. Wir würden uns freuen und es für einen sehr großen Fortschritt – auch für die Kommunen in dieser schwierigen Lage – halten, wenn dieser Prozess unter Berücksichtigung der von mir formulierten Erwartungen zu dem guten Ergebnis käme.

Dr. Bernd Jürgen Schneider (Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen): Unsere schriftliche Stellungnahme liegt Ihnen vor. Ich möchte mich auf die wesentlichen Punkte beschränken. Zum einen werde ich die Ausführungen von Herrn Dr. Articus ergänzen; zum anderen will ich versuchen, gleichzeitig die Einwürfe der Herren Professoren zu berücksichtigen.

Nicht alles, was aus dem Süden kommt, ist gut. Die Konnexität ist aber wirklich gut. Sie hat sich bewährt; das muss ich als Schwabe hier einfach feststellen.

Wir diskutieren nach 1996 und 2002 jetzt schon zum dritten Mal über dieses Thema. Unsere Argumente haben sich kaum verändert. Verändert hat sich aber die Finanzsi-

tuation. Sie ist wirklich katastrophal geworden. Daran wird auch die Gemeindefinanzreform nichts ändern; Herr Dr. Articus hat schon erwähnt, dass sie aus unserer Sicht schlichtweg gescheitert ist.

Insofern kommt diese Anhörung zum richtigen Zeitpunkt. Wir brauchen auch auf Landesebene schnellstmöglich strukturelle Maßnahmen, um die Ausnahmedynamik – vor allem in den sozialen Haushalten – in den Griff zu bekommen. Ein Baustein in einem solchen Maßnahmenbündel ist die Einführung einer strikten Konnexität.

Wir hoffen, dass der Gesetzgeber nunmehr im dritten Anlauf die Kraft aufbringt, diese strikte Konnexität in der Verfassung zu verankern; denn das, was derzeit in der Verfassung steht und von der Rechtsprechung ausgelegt wird, schützt uns nicht ausreichend vor Kostenverlagerungen, wie Herr Prof. Dr. Kirchhof völlig zu Recht gesagt hat. Entsprechende Beispiele kennt jeder von Ihnen: Krankenhausumlage, Flüchtlingsaufnahmegesetz und Unterhaltsvorschussgesetz – ausnahmslos gewichtige Regelungen, mit denen, wie man fast schon sagen kann, Milliardenbelastungen auf die kommunale Ebene verschoben worden sind und weiterhin verschoben werden.

Deswegen fordern wir seit Jahren die Verankerung eines strikten Konnexitätsprinzips in der Verfassung. Dies dient zur Reduzierung der kommunalen Aufgabenlast – Stichworte: Bürokratieabbau und Deregulierung – sowie der Ausgabenlast der Kommunen und damit ein Stück weit zur Stärkung ihrer Finanzautonomie.

Selbst ein striktes Konnexitätsprinzip wird allerdings nicht zu einer wundersamen Geldvermehrung führen, wie auch die Erfahrungen in allen anderen Bundesländern zeigen. Dies ist aber gar nicht seine Aufgabe. Es geht dabei vielmehr um Kostenklarheit, Kostentransparenz sowie Kostengerechtigkeit und damit um einen Schutz vor einer weiteren Auszehrung der kommunalen Haushalte.

Dennoch ist das strikte Konnexitätsprinzip trotz seines systemimmanent begrenzten Schutzgehaltes wichtig und notwendig – aber nicht als Instrument der Finanzierung bzw. der Geldvermehrung, sondern als Mittel der Disziplinierung der Politik. Schließlich kann das Land nur mit seiner Hilfe gezwungen werden, sich Klarheit über die Folgekosten eines Gesetzes zu verschaffen und diese bei politischen Entscheidungen ausreichend und frühzeitig zu berücksichtigen.

Ich bin sicher: Wenn die Entscheidungskompetenz und die Finanzverantwortung in der Hand des Gesetzgebers liegen, wird der Gesetzgeber die finanziellen Folgen seines Verhaltens wesentlich stärker berücksichtigen, als dies bisher der Fall ist. Die Stichworte Fühlbarkeit und Warnfunktion sind hier bereits gefallen.

Das Gleiche gilt für die Regierung. Es gibt viele Beispiele aus anderen Ländern dafür, dass eine Regierung ein Gesetzesvorhaben gestoppt hat, weil sie erkannt hat, dass es schlichtweg nicht finanzierbar ist. Insofern hat das strikte Konnexitätsprinzip auch eine Verhinderungsfunktion im exekutiven Bereich. Es verhindert letztendlich also gesetzliche Wohltaten, die ansonsten von den Kommunen finanziert werden müssten.

Diese erzieherische und präventive Wirkung kann gar nicht hoch genug eingeschätzt werden. Deswegen begrüßen wir den Vorschlag der Koalitionsfraktionen ausdrücklich. Allerdings beinhaltet er einige Punkte, über die man noch diskutieren muss; denn sie

reduzieren die wünschenswerte strikte Konnexität auf eine relativ strikte Konnexität. Diese Punkte werde ich jetzt kurz beschreiben.

Die Voraussetzungen für den Kostenausgleich, dass es „zu einer wesentlichen Belastung“ der „Gemeinden und Gemeindeverbände in ihrer Gesamtheit“ kommen müsse, sind für uns aus einer Reihe von Gründen in keiner Weise akzeptabel.

Erstens wird der Schutzgehalt durch diese Relativierung stark ausgehöhlt. Dem Land wird zulasten der Kommunen ein Spielraum eröffnet, den wir eigentlich gerade schließen möchten.

Zweitens ist unstrittig, dass unbestimmte Rechtsbegriffe die Verfassungsgerichte stärken und die Parlamente schwächen. Sie produzieren nämlich vor allem zweierlei: zuerst Rechtsunsicherheiten und anschließend Rechtsstreitigkeiten. Daher wird am Ende in der Tat das Verfassungsgericht anstatt des an sich zuständigen Verfassungsgebers Inhalt und Anwendungsbereich der Norm bestimmen, wie Herr Prof. Dr. Kirchhof in seiner Stellungnahme Zuschrift 13/3708 zu Frage 6 des Fragenkataloges schreibt.

Drittens. Mit einer solchen Beschränkung werden alle Kommunen über einen Kamm geschoren, obwohl die Finanzlage trotz der insgesamt katastrophalen Situation von Ort zu Ort sehr unterschiedlich ist.

Die in der Begründung zu § 2 Abs. 5 des Konnexitätsausführungsgesetzes aufgeführte Bagatellgrenze ist in meinen Augen viel zu hoch angesetzt. In der heutigen Zeit ist auch ein solcher Betrag von 4,5 Millionen € nicht mehr finanzierbar.

Hinzu kommt, dass wahrscheinlich eine Kumulation solcher angeblich unwesentlicher Gesetze eintreten wird. Auf diese Weise ergibt sich letztendlich ein Riesenbetrag, den wir nicht mehr schultern können.

Noch verschärft wird diese zu hohe Bagatellgrenze dadurch, dass auf das einzelne Ressort und nicht auf die Regierung insgesamt abgestellt wird. Dies ist nicht nur ein technischer Fehler – so hat es Herr Prof. Dr. Rübner bezeichnet –, sondern ein gravierender inhaltlicher Mangel.

Um den Aufwand beim Verfahren der Kostenschätzung zu minimieren, geht der Entwurf des Konnexitätsausführungsgesetzes davon aus, dass nur die notwendigen, durchschnittlichen und pauschalen Kosten erstattet werden sollen. Dies unterstützen wir ausdrücklich.

Wenn ich die notwendigen Kosten erstatte, setze ich einen Anreiz für sparsames und wirtschaftliches Verhalten.

Wenn ich eine Pauschalierung einziehe, vereinfache ich nicht nur das Verfahren, sondern schalte auch einzelne Bagatellfälle von vornherein aus, und zwar systemimmanent; das bedeutet, dass wir keine weitere Bagatellgrenze benötigen.

Wenn ich Pauschalen gewähre, ist die Notwendigkeit einer staatlichen Kontrolle in meinen Augen kaum mehr gegeben; dann reicht etwas Vertrauen in die kommunale Seriosität vollkommen aus.

Die Formulierung, dass die Kommunen in ihrer Gesamtheit belastet sein müssen, führt dazu – hier bin ich anderer Auffassung als Herr Prof. Dr. Rübner –, dass der Rechts-

schutz nur noch im Kollektiv möglich ist. Das wäre in unseren Augen ein ganz gravierender Mangel. Wenn eine einzelne Gemeinde nicht mehr klagen könnte, würde der Schutzgehalt für die Gemeinden natürlich bedeutend reduziert. – Ich weiß übrigens nicht, ob das wirklich beabsichtigt ist, und bitte daher, diese Formulierung deutlicher zu fassen.

Aus den bereits genannten Gründen muss auch der Begriff „wesentlich“ in § 2 Abs. 4 Satz 2 des Konnexitätsausführungsgesetzes – darin geht es um die mengenmäßigen Änderungen – gestrichen werden.

Die Gewährung von Kostenausgleich für den Fall, dass Ausführungs- und Verwaltungsvorschriften Kosten verursachen, ist nicht im Verfassungstext selbst geregelt, sondern in § 2 Abs. 4 des Konnexitätsausführungsgesetzes. Wir meinen allerdings, dass dieser Tatbestand so wichtig ist, dass er in den Verfassungstext selbst, also in eine höhere Norm, transportiert werden sollte. Das gebietet das Wesentlichkeitsprinzip.

Das Gleiche gilt für die in § 7 des Konnexitätsausführungsgesetzes geregelte Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände; denn zum einen ist dieses Gesetz befristet, und zum anderen könnte man es jederzeit mit einfacher Mehrheit ändern. Wir brauchen daher den Schutz der verfassungsändernden Mehrheit, um diesen Mechanismus dauerhaft zu perpetuieren.

Herr Prof. Dr. Kirchhof, wir könnten auch mit Ihrem Modell leben, dies in den Verfassungstext zu schreiben und damit eine ähnliche Regelung zu schaffen, wie sie Art. 83 Abs. 7 der Bayerischen Verfassung trifft.

Nicht akzeptabel ist die Beschränkung des Konnexitätsprinzips im Hinblick auf Bundes- und Europarecht. Selbstverständlich gibt es Aufgaben, die allein vom Bund oder von der Europäischen Union kreiert werden. Wir sind aber Teil der Länder – staatsorganisatorisch und finanzverfassungsrechtlich – und haben bei Bund und EU keinerlei Mitspracherechte. Daher muss das Land unsere finanziellen Interessen dort wahrnehmen.

Dies bedeutet, dass das Land die entsprechenden Kosten erstatten muss, sobald bundes- oder europarechtlich begründete Aufgaben auf die kommunale Ebene übertragen werden. Schließlich ist schon allein der Akt der Übertragung ein gestalterischer Akt. Selbst wenn das Land keine inhaltlichen Gestaltungsmöglichkeiten mehr hat, trifft es damit nämlich die Entscheidung zwischen mittelbarer und unmittelbarer Staatsverwaltung; denn wenn das Land nicht will, dass wir diese Aufgaben wahrnehmen, muss es sie eben selbst übernehmen.

Insofern ist die inhaltliche Gestaltung letztendlich irrelevant. Entscheidend ist, dass das Land über die Aufgabengestaltungsmacht verfügt. Über diesen ganz wichtigen Punkt müssen wir vielleicht noch einmal diskutieren.

Abschließend komme ich zu folgendem Fazit: Damit sich die Schutzwirkung des Gesetzes voll entfalten kann, müssen die Tatbestandsseite und die Rechtsfolgende nachgebessert werden. Im Einzelnen heißt das:

Erstens. Die unbestimmten Rechtsbegriffe „wesentlich“ und „in ihrer Gesamtheit“ müssen gestrichen werden – sowohl im Verfassungstext als auch im Konnexitätsausführungsgesetz.

Zweitens. Die Finanzierungsverpflichtung muss sich auch auf Weisungen, Verwaltungs- und Ausführungsvorschriften erstrecken. Alternativ könnte man dem Vorschlag von Herrn Prof. Dr. Kirchhof folgen und in der Verfassung festlegen, dass Aufgabenübertragungen nur durch Gesetz – und nicht durch untergesetzliche Normen oder sonstige Akte der Regierung – vorgenommen werden dürfen. Ich finde diese Lösung, quasi einen Gesetzesvorbehalt in die Verfassung aufzunehmen, sehr charmant, weil sie den Gesetzgeber stärkt und uns schützt. Damit würden wir beide gleichermaßen profitieren.

Will man das Ganze trotzdem anders regeln, so muss die entsprechende Regelung zumindest in der Verfassung selbst getroffen werden.

Drittens. Wenn das Land Aufgaben vom Bund oder von der Europäischen Union weiter an die Kommunen überträgt, muss es die Kosten gleichfalls voll erstatten.

Viertens. Auch das Konsultationsverfahren muss in die Verfassung aufgenommen werden, um es zu schützen und dauerhaft zu erhalten.

Dr. Alexander Schink (Landkreistag Nordrhein-Westfalen): Weil meine Vorredner das Meiste, was die kommunalen Spitzenverbände zu sagen haben, schon ausgeführt haben, werde ich mich auf drei Punkte konzentrieren. Erstens möchte ich noch einmal auf die Frage der Wertigkeit dieses Gesetzgebungsverfahrens eingehen. Zweitens will ich kurz auf unsere Einwände gegen den Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen in der vorliegenden Form eingehen. Drittens möchte ich zu den Anmerkungen von Herrn Prof. Dr. Kirchhof, Herrn Prof. Dr. Oebbecke und Herrn Prof. Dr. Rüfner Stellung nehmen.

Ich beginne mit Aussagen zur Wertigkeit dieses Gesetzgebungsverfahrens. Herr Prof. Dr. Rüfner hat seinen Beitrag mit den Worten begonnen, er halte dieses Gesetzgebungsverfahren und die Einführung des Konnexitätsprinzips an sich für eine gute Sache. Das kann man in der Tat so sehen.

Aus Sicht der Kommunen und der kommunalen Spitzenverbände ist dieses Gesetzgebungsverfahren eines der wichtigsten, die im nordrhein-westfälischen Landtag in den letzten Jahren durchgeführt wurden. Die Einführung des finanzverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips auf allen Ebenen haben wir schon seit Jahren gefordert. Dabei handelt es sich um eine unserer wichtigsten Forderungen an die Gesetzgeber auf Landes- und Bundesebene. Daher sind wir ganz froh – insofern lobe ich dieses Haus ausdrücklich –, dass ein solcher Gesetzentwurf in Nordrhein-Westfalen jetzt das Licht der Welt erblickt hat.

Dieses Gesetzgebungsverfahren geht einen Weg, den wir in den anderen Bundesländern so nicht erkennen können. Es sieht nämlich eine Kombination zwischen einem strikten Konnexitätsprinzip auf der einen Seite und einem Konsultationsverfahren auf der anderen Seite vor. Damit werden unsere Grundforderungen, die wir sowohl an die Landesgesetzgeber als auch an den Bundesgesetzgeber haben, in diesem nordrhein-westfälischen Gesetzentwurf berücksichtigt.

Diese Kombination halten wir deshalb für wichtig, weil eine der Ursachen für die Auszehrung der kommunalen Finanzen darin liegt, dass immer neue Aufgaben auf die kommunale Ebene übertragen worden sind, ohne gleichzeitig für eine angemessene Fi-

nanzausstattung Sorge zu tragen. Wir sind der Überzeugung, dass nur durch eine Kombination von Konnexitätsprinzip auf der einen Seite und Konsultationsverfahren auf der anderen Seite hier ein Riegel vorgeschoben und erreicht werden kann, dass sich die kommunale Finanzausstattung, die durch diesen Weg beeinträchtigt worden ist, wieder etwas verbessert.

Meine Vorredner haben bereits auf die Warnfunktion und die Finanzierungsfunktion hingewiesen. Ich möchte außerdem darauf aufmerksam machen, dass das finanzverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip auch sehr viel mit dem Schutz der Selbstverwaltung als solcher zu tun hat. Schließlich weiß jeder: Wenn es keine finanziellen Spielräume gibt, gibt es auch nichts mehr zu entscheiden. Von daher ist es meines Erachtens notwendig, dieses Prinzip in die Landesverfassung einzuführen und darin gleichzeitig ein Konsultationsverfahren festzulegen.

Herr Prof. Dr. Kirchhof hat davon abgeraten, ein solches Konsultationsverfahren so detailliert zu regeln, wie das im vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehen ist. Wir allerdings halten nach den Erfahrungen der Vergangenheit eine detaillierte Regelung dieses Beteiligungsverfahrens für dringend notwendig und zwingend geboten.

In diesem Zusammenhang möchte ich nur an zwei Fälle erinnern, in denen wir als kommunale Spitzenverbände darauf hingewiesen haben, dass wir nach dem finanzverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzip eigentlich mehr Geld bräuchten, um die entsprechende Aufgabe zu erfüllen.

Erstens. Mit dem Landesbodenschutzgesetz wurden uns neue Zuständigkeiten übertragen, sodass wir jetzt mehr Aufgaben wahrnehmen müssen, als das früher nach den Zuständigkeitsregelungen des Landes zum Bundesbodenschutzgesetz der Fall war. In diesem Zusammenhang wurde uns allerdings gesagt: Die Zuständigkeit für diesen Bereich liegt doch schon bei euch; auf der einen Seite mag es zwar neue Belastungen geben, auf der anderen Seite gibt es aber auch Entlastungen.

Zweitens. Im letzten Jahr ging es um die Frage der Finanzierung der Pflegeeinrichtungen durch das Pflegewohngeld. Wir haben vom zuständigen Ministerium keine Kostenabschätzung bekommen, die den Vorgaben des Gesetzentwurfs entsprach. Vielmehr wurden uns nur ungefähre Zahlenwerke zur Verfügung gestellt, aus denen sich eine Entlastung der Kommunen ergab. Jetzt erleben wir, dass in den meisten Kommunen genau das Gegenteil der Fall ist.

Aufgrund dieser Erfahrungen der Vergangenheit benötigen wir ein solches Kostenfolgeabschätzungsverfahren, damit sowohl beim Landtag als auch bei den Kommunen Klarheit darüber herrscht, in welcher Weise die Kommunen durch eine neue gesetzliche Regelung zusätzlich belastet werden. Ich finde es sehr gut, dass der nordrhein-westfälische Landtag sich auf den Weg gemacht hat, als bundesweit erster Landtag ein solches Kostenfolgeabschätzungsverfahren in eine gesetzliche Form zu gießen.

Herr Dr. Schneider hat dargelegt, dass die grundsätzlichen Fragen eines Kostenfolgeabschätzungsverfahrens – insbesondere die Notwendigkeit der Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände – besser in der Landesverfassung geregelt würden. Es ist auch meine Überzeugung, dass das Ganze verfassungsfest abgesichert werden sollte.

Auf der anderen Seite denke ich, dass das Verfahren in der hier ausgestalteten Form unseren Belangen durchaus Rechnung trägt.

Ich darf allerdings auf einen Punkt hinweisen, der aus unserer Sicht nachbesserungsbedürftig ist. In Bezug auf das Konsultationsverfahren ist vorgesehen, dass ein Konsensgespräch stattfindet, falls das zuständige Ministerium des Landes und wir in der Frage der Kostenfolgeabschätzung nicht übereinkommen. Sofern auch bei diesem Gespräch keine Einigung erzielt wird, sind die abschließenden Stellungnahmen beider Seiten dem Gesetzentwurf beizufügen.

Das ist mir zu wenig. Es wäre schön, wenn festgelegt werden könnte, dass das entsprechende Ministerium in einem solchen Fall begründet darlegen muss, warum es den Einwänden der kommunalen Spitzenverbände nicht gefolgt ist, und dass sich der Landtag anschließend mit dieser Darlegung zu befassen hat. Andernfalls würden wir uns in dieser Frage etwas schutzlos fühlen. Daher appellieren wir an Sie, an dieser Stelle eine Nachbesserung vorzunehmen.

Herr Prof. Dr. Kirchhof hat die Ansicht vertreten, dass es nicht unbedingt notwendig sei, den Kostenausgleich für finanzielle Mehrbelastungen gleichzeitig in einem speziellen Gesetz zu regeln. Auch hier darf ich an die Erfahrungen erinnern, die wir in Nordrhein-Westfalen mit der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs gemacht haben. Der Verfassungsgerichtshof hat in ständiger Rechtsprechung entschieden: Wenn finanzielle Mehrbelastungen der Kommunen durch gesetzliche Regelungen erfolgen, dann kann diese finanzielle Mehrbelastung auch beim kommunalen Finanzausgleich mitbedacht werden.

Genau das schlägt Herr Prof. Dr. Kirchhof aber vor, nämlich eine Regelung im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs oder mittels einer Aufgabenträgerpauschale, die wir in Nordrhein-Westfalen übrigens gar nicht kennen. Nach den bisherigen Erfahrungen halten wir diesen Weg für falsch; denn so etwas könnte zumindest Anlass dafür bieten, dass der Verfassungsgerichtshof an seiner bisherigen Rechtsprechung festhält – und gerade das wollen wir doch alle nicht.

Von daher plädiere ich dafür, es bezüglich des Kostenfolgeabschätzungsverfahrens bei dem vorgesehenen Weg zu belassen. Damit ist auch klar geregelt, dass das jeweilige Fachressort die Kosten für zusätzliche Belastungen aus seinem Haushalt tragen muss.

Dies ist der richtige Weg. Eines ist mit einem Konnexitätsprinzip meines Erachtens nämlich nicht verbunden: dass die Gesamtfinanzierungsmasse für die Kommunen gleich bleibt und die Finanzierungsströme für zusätzliche kommunale Aufgaben aus dem kommunalen Finanzausgleich herausgeschnitten werden. Es sollte sehr wohl eine fühlbare finanzielle Belastung für denjenigen geben, der die Musik bestellt. Daher müssen die entsprechenden Kosten bei den jeweiligen Fachressorts anfallen.

Herr Prof. Dr. Oebbecke hat gesagt, die Kommunen und das Land befänden sich derzeit in einem solidarischen Verhältnis zueinander. Dies ist sicherlich richtig. Weiter hat er ausgeführt, daraus werde in Bezug auf Gesetze über Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung, die finanzielle Belastungen für die Kommunen mit sich bringen, eine Bestellerbeziehung.

Ich kann mich allerdings auch auf den Standpunkt stellen, dass in solchen Fällen schon immer eine Bestellerbeziehung vorgelegen habe. Der Landtag hat nämlich entschieden, dass die Kommunen im Auftrag des Landes an dessen Stelle bestimmte Aufgaben mit bestimmten finanziellen Dimensionen ausführen sollen. Daher sehe ich nicht, dass dies als Argument gegen die Verankerung des Konnexitätsprinzips und des Kostenfolgeabschätzungsverfahrens ins Feld geführt werden könnte.

Herr Prof. Dr. Oebbecke hat ferner die These vertreten, mit dem Konnexitätsprinzip sei auf Dauer eine Einschränkung der kommunalen Selbstverwaltung verbunden; denn beispielsweise bei der Verwendung des Personals könnten keine eigenen Prioritäten mehr gesetzt werden, weil der Landtag, der ein Gesetz beschließt und gleichzeitig die Kostenfolgen regelt, erwarten könne, dass dieses Gesetz auch ausgeführt werde.

Hier geht es in aller Regel aber um Leistungsgesetze, bei denen es regelmäßig einen Anspruch des Bürgers oder eines Dritten gegen denjenigen gibt, der das Gesetz ausführt. Insoweit sehe ich bei dem Gros dieser Gesetze überhaupt nicht die Gefahr, dass die kommunale Selbstverwaltung beeinträchtigt würde.

Letztendlich geht es bei diesem Gesetzentwurf doch darum, dass die Finanzfolgen, die sich für die Kommunen aufgrund von zu erbringenden Leistungen ergeben, vom Land ausgeglichen werden. Daher sehe ich hier kaum Einschränkungen der kommunalen Selbstverwaltung.

Herr Dr. Schneider hat deutlich gemacht, dass wir für eine pauschale Kostenerstattung eintreten und nicht jede Leistung in extenso bis auf den letzten Cent ausrechnen wollen. Dies gibt uns dann auch die Freiheit, die personellen Ressourcen so einzusetzen, wie wir das in unserer Selbstverwaltungsautonomie für richtig halten. Auch aus diesem Grund kann ich dem Einwand von Herrn Prof. Dr. Oebbecke nicht folgen.

Abschließend möchte ich auf einige Punkte hinweisen, an denen wir den Gesetzentwurf für verbesserungsbedürftig halten; zum Teil hat Herr Dr. Schneider sie bereits angesprochen.

Erstens. Im vorliegenden Entwurf wird auf die Kommunen „in ihrer Gesamtheit“ abgestellt. Dieser Passus sollte gestrichen werden.

Zweitens. Ferner ist dort von einer „wesentlichen Belastung“ der Gemeinden oder Gemeindeverbände die Rede. Wir meinen, dass 4,5 Millionen € den Tatbestand der Wesentlichkeit bereits weit überschreiten.

Drittens. Wir möchten, dass auch Verwaltungsvorschriften unter das Konnexitätsprinzip fallen.

Viertens. Mengenmäßige Veränderungen sollten etwas besser abgedeckt werden, als das im Gesetzentwurf bisher der Fall ist.

Ansonsten sind wir als kommunale Spitzenverbände mit diesem Gesetzgebungsvorhaben sehr einverstanden – sowohl vom Prinzip her als auch mit den einzelnen Ausprägungen und hier insbesondere mit dem Kostenfolgeabschätzungsverfahren.

Vorsitzender Edgar Moron: Mit diesem Thema haben wir uns schon häufig beschäftigt. Diesmal liegen uns zwei konkrete Gesetzentwürfe vor, die beide eine Verfassungsänderung vorsehen. Dafür braucht man eine breite Mehrheit. Daher müssen wir aufeinander zugehen und einen Konsens zwischen den Fraktionen suchen. Die Beiträge der Experten werden uns dabei helfen, einen Weg zu einer solchen Übereinstimmung zu finden. – Jetzt haben die Abgeordneten Gelegenheit, den Sachverständigen und den Vertretern der kommunalen Spitzenverbände Fragen zu stellen.

Oda-Gerlind Gawlik (SPD): Erstens. Es wurde bereits angesprochen, dass im Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen von den Kommunen „in ihrer Gesamtheit“ die Rede ist. Mit dieser Formulierung meinen wir nicht, dass grundsätzlich bei jeder Aufgabe auf alle Kommunen in Nordrhein-Westfalen abzustellen ist. Man muss in diesem Satz – entweder gedanklich oder auch verbal – das Wort „betroffenen“ einfügen.

Ich will ein konkretes Beispiel nennen. Es ist denkbar, dass das Land einer bestimmten Anzahl von Kommunen, die eine bestimmte Aufgabe wahrnehmen, sich also beispielsweise im Bereich der Talsperren betätigen, Aufgaben übertragen will. In diesem Fall stellen nicht sämtliche Kommunen den Vergleichsmaßstab dar; vielmehr gehen die von dieser Aufgabe betroffenen Kommunen in ihrer Gesamtheit in das Mengengerüst ein.

Vor diesem Hintergrund habe ich folgende Frage an die Sachverständigen und die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände: Würden die von Ihnen in diesem Zusammenhang gesehenen Probleme – zumindest teilweise – gelöst, wenn man das Wörtchen „betroffenen“ einfügte?

Zweitens. In der Tat ist „wesentlich“ ein unbestimmter Rechtsbegriff, der ausgelegt werden muss. So etwas kann zu Problemen und insbesondere zu Rechtsstreitigkeiten führen. Wird das Risiko solcher rechtlichen Auseinandersetzungen verringert, wenn man auf die „durchschnittlich notwendigen“ Aufwendungen abstellt? Gewinnt man nach Ihrer Einschätzung mit einer solchen Formulierung mehr Rechtssicherheit? Würde dadurch das Risiko verringert? Schließlich sind die Begriffe „durchschnittlich“ und „notwendig“ ebenfalls ausfüllungsbedürftig.

Franz-Josef Britz (CDU): Erstens. Das Ziel einer strikten Konnexität ist mittlerweile allgemein anerkannt und wird von uns allen verfolgt. Um eine gemeinschaftliche Lösung zu finden, müssen wir uns allerdings noch darüber einigen, ob wir die Kostenerstattung auf dem Wege einer Spitzabrechnung regeln wollen oder mittels einer allgemeinen Zuweisung, die an Durchschnittskosten anknüpft.

Wie schätzen die beiden anderen sachverständigen Professoren und die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände den Vorschlag von Herrn Prof. Dr. Kirchhof ein, in dem von „notwendigen, durchschnittlichen Aufwendungen“ die Rede ist? Mit dieser Formulierung läuft man nicht Gefahr, schon allein durch den Wortlaut eine Spitzabrechnung zu erzwingen. Eine solche Spitzabrechnung liegt offensichtlich nicht im Interesse der Gemeinden. Sie ist mit der in unserem Gesetzentwurf vorgeschlagenen Formulierung des Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung übrigens auch nicht beabsichtigt. Schließlich wollen wir eine praktikable Regelung schaffen.

Zweitens. In allen Stellungnahmen wurde – mit unterschiedlichen Worten – das Ziel der erzieherischen Wirkung, Disziplinierung und Prävention hervorgehoben. In diesem Zusammenhang ist das wichtigste Anliegen aller Sachverständigen die Fixierung des strikten Konnexitätsprinzips in der Verfassung. Ich bitte die Experten um Bestätigung, dass ich ihre Ausführungen damit richtig interpretiert habe.

Daran schließt sich die Frage an, wie das strikte Konnexitätsprinzip zu praktizieren ist, insbesondere in Bezug auf die Kostenfolgenabschätzung. Herr Prof. Dr. Kirchhof, Sie haben den Entwurf des Konnexitätsausführungsgesetzes als überzogene Regelung bewertet. Auf der anderen Seite haben Sie erwähnt, dass das strikte Konnexitätsprinzip in Baden-Württemberg seit 1953 angewandt wird. Wie wird dort das Ganze konkret praktiziert? Wie werden in Baden-Württemberg Konflikte zwischen Landesregierung und Kommunen gelöst?

Ewald Groth (GRÜNE): Herr Prof. Dr. Kirchhof, wir haben das Konnexitätsausführungsgesetz gut gemeint. Ist es nach Ihrer Ansicht auch mehr als nur gut gemeint? Herr Dr. Schink findet es übrigens sehr gut, wie er gerade gesagt hat.

Wir wollten mit diesem Gesetzentwurf auf der einen Seite klare Handlungsanweisungen und Sicherheit im Verfahren schaffen und auf der anderen Seite dem Parlament die Möglichkeit geben, die Entscheidung zu treffen, wenn es nicht zum Konsens kommt. Kann das Parlament in Konfliktfällen immer noch entscheiden, wenn wir Ihren Vorschlag „im Benehmen mit den kommunalen Spitzenverbänden“ aufnehmen, Herr Prof. Dr. Kirchhof?

Marianne Thomann-Stahl (FDP): Ein Aspekt ist mir bisher zu kurz gekommen, nämlich die Auswirkungen auf die Rolle der Opposition bei der Einreichung von Gesetzentwürfen. Nach der gegenwärtig vorgeschlagenen Formulierung werden wir als FDP-Fraktion nach unserer Auffassung in Zukunft gar keine vollständigen Gesetzentwürfe mehr vorlegen können. Unsere Gesetzentwürfe werden damit möglicherweise gar nicht an der Sachdebatte, sondern an den Regelungen zur Kostenerstattung scheitern. Insofern ist unsere Rolle im Parlament hier in erheblicher Weise tangiert.

Herr Prof. Dr. Kirchhof, Sie haben ausgeführt, das im Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen vorgeschlagene Konnexitätsausführungsgesetz rufe die im Fragenkatalog formulierten und nur schwer lösbaren Probleme erst hervor. Das sehen wir ganz genauso.

Herr Prof. Dr. Oebbecke, wenn ich Sie richtig verstanden habe, meinen Sie, dass dieses Problem der Oppositionsfraktionen zwischen Landtag und Landesregierung zu lösen sei. Ich kann mir aber nur sehr schwer vorstellen, dass die Landesregierung einen Gesetzentwurf der Opposition in deren Sinne mit den kommunalen Spitzenverbänden verhandelt.

Ich bitte die Sachverständigen, darauf einzugehen, wie sich ein solches Konnexitätsausführungsgesetz auf die verfassungsrechtlich garantierte Rolle der Opposition auswirken würde.

Manfred Palmen (CDU): Die beiden vorliegenden Gesetzentwürfe haben unterschiedliche Ansätze. Diese Unterschiede wurden hier zum Teil schon angesprochen. Besonders gefallen hat mir die Bewertung von Herrn Prof. Dr. Kirchhof, der in seiner schriftlichen Stellungnahme auf Seite 1 geschrieben hat:

„Die Beschränkung auf eine ‚wesentliche‘ Belastung der Kommunen ‚in ihrer Gesamtheit‘ reißt aber Lücken in das Schutzsystem.“

Unter der Überschrift „Gesamtergebnis“ hat Herr Prof. Dr. Kirchhof auch einen Formulierungsvorschlag unterbreitet. Mich interessiert, ob die drei kommunalen Spitzenverbände diesen Formulierungsvorschlag für Art. 78 Abs. 3 Landesverfassung – er befindet sich auf Seite 10 der Zuschrift 13/3708 – akzeptieren könnten, falls die beiden anderen vorliegenden Vorschläge entweder verworfen werden oder nicht durchgesetzt werden können. Auf Deutsch: Können die kommunalen Spitzenverbände mit einem solchen Kompromissvorschlag leben? Werden sie dadurch nach ihrer Auffassung ausreichend zur Kenntnis genommen und angehört?

Monika Düker (GRÜNE): Herr Prof. Dr. Kirchhof, wenn ich Sie richtig verstanden habe, brauchen wir nach Ihrer Auffassung das Konnexitätsausführungsgesetz gar nicht, wenn wir zwei Sachverhalte in der Verfassung regeln, nämlich zum einen die Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände und zum anderen den pauschalierten Ersatz der notwendigen, durchschnittlichen Aufwendungen.

Im Entwurf des Konnexitätsausführungsgesetzes gehen wir höchst ausführlich auf die Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände ein. Nach dem Vorschlag von Herrn Prof. Dr. Kirchhof soll stattdessen lediglich der Passus „im Benehmen mit den kommunalen Spitzenverbänden“ in die Landesverfassung aufgenommen werden.

Vor diesem Hintergrund habe ich folgende Frage an die kommunalen Spitzenverbände: Hätten Sie dann, wenn die Benehmensherstellung mit Ihnen Verfassungsrang bekäme, in Bezug auf die weitere Ausgestaltung des Konsultationsverfahrens so viel Vertrauen in den Landtag und die Landesregierung, dass eine ausführliche einfachgesetzliche Regelung für Sie verzichtbar wäre?

Vorsitzender Edgar Moron: Ich bitte unsere Gäste nun um Beantwortung der gestellten Fragen. Die drei Professoren werden bei dieser Gelegenheit sicherlich auch auf die Einwände eingehen, die die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände in der ersten Runde vorgebracht haben.

Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof: Ich habe auf der Basis meiner Erfahrungen mit dem Konnexitätsprinzip, die ich bei Prozessen und in der Gesetzesberatung gewonnen habe, einen Formulierungsvorschlag für Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung unterbreitet, der meines Erachtens alles abdeckt. Ich bitte, diesen Vorschlag nicht etwa als Gegenvorschlag zu betrachten. Wenn man sich aber im Hauptziel einig ist und im Grunde genommen nur noch über den Weg auseinander setzt, sollte man sich nach meiner Meinung auf eine starke, dauerhafte und belastbare Lösung verlassen.

Das Gesetz ist gut gemeint. Das allein reicht aber natürlich nicht. Wenn Sie das Ganze nur in einem einfachen Gesetz regeln, gibt es Verluste. Erstens ist dieses Gesetz befristet. Natürlich könnte man sagen: Es handelt sich um ein Experimentiergesetz; warten wir einmal ab; in fünf Jahren wissen wir dann mehr. – Spätestens dann müssen Sie auf Verfassungshöhe steigen.

Zweitens haben Sie auf der Gesetzesebene nicht dieselbe Sicherung wie auf der Verfassungsebene – sowohl für die Kommunen als auch für das Land. Schließlich hat das Konnexitätsprinzip auch für das Land einen Vorteil. Dass die Kosten übertragener Aufgaben bereits abgegolten sind, kann nämlich als Argument für eine Blockade des Wunsches nach weiteren Finanzmitteln ins Feld geführt werden. Wenn Kostenechtheit und Transparenz hergestellt sind, ist die Diskussion also auch für Sie leichter.

Abgesehen von der Redundanz und den fein ausziselierten Regelungen des Konnexitätsausführungsgesetzes missfällt mir an diesem Gesetz, dass es jederzeit geändert werden kann. Man kann einfach in ein Aufgabenübertragungsgesetz hineinschreiben, dass das Konnexitätsausführungsgesetz für diese konkrete Aufgabenübertragung nicht gilt. Gesetze kann man durch das Parlament sofort abändern. Die Sicherheit ist also nicht gegeben.

Dies möchte ich auch den kommunalen Spitzenverbänden ins Stammbuch schreiben. Wenn sie Sicherheit haben wollen, brauchen sie eine Lösung auf Verfassungsebene und nicht allein auf Gesetzesebene.

Außerdem wird das Konnexitätsausführungsgesetz zweifellos zu Rechtsstreitigkeiten führen. Je komplizierter eine Regelung ist, desto eher findet man nämlich auch Lücken und Widersprüche, wenn man das Ganze systematisch auslegt. Rechtsstreitigkeiten wird es übrigens nicht nur über die Frage geben, ob die Kosten vollständig abgegolten worden sind, sondern auch darüber, ob das Verfahren eingehalten wurde.

Deshalb habe ich vorgeschlagen – übrigens plädiere ich jetzt nicht für meinen Entwurf, weil ich als sein Urheber stolz auf ihn bin, sondern weil ich glaube, dass es auf diese Art und Weise wirklich leichter geht –, nur die Formulierung „im Benehmen mit den kommunalen Spitzenverbänden“ – oder auch den Passus „mit angemessener Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände“; darüber kann man sich durchaus unterhalten – in die Landesverfassung aufzunehmen.

Auf der einen Seite erhalten Sie sich damit eine Beweglichkeit im Verfahren. Dies ist schon allein aus Praktikabilitätsgründen sinnvoll. Oft besteht bei Gesetzgebungsverfahren zeitlicher Druck. Manchmal ist das Beteiligungsbedürfnis sehr groß, manchmal ist es etwas geringer.

Auf der anderen Seite geht meine Formulierung „im Benehmen mit“ über eine bloße Pflicht zur Anhörung hinaus. Diese Formulierung besagt nämlich, dass die Zielrichtung auf einen Konsens gerichtet sein muss. Ob man diesen Konsens auch erreicht, ist eine andere Frage.

Damit sind die maßgeblichen Ziele, die Sie mit Ihrem Konnexitätsausführungsgesetz verwirklichen wollen, in meinem Vorschlag enthalten. Darüber hinaus haben Sie das Ganze auf Verfassungsebene gehoben und sind damit strenger gebunden; die Regelung ist unveränderbarer. Trotzdem verfügen Sie in der Praxis über mehr Flexibilität.

Nun komme ich zu den von Ihnen gestellten Fragen. Noch einmal: Das Gesetz ist gut gemeint, Herr Groth. Ein Gesetz schafft man aber nur dann, wenn man es auch braucht.

Stellen Sie sich einmal vor – ich gehe jetzt weg vom Verfahren und hin zur materiellen Begrenzung –, dass Sie kein Konnexitätsausführungsgesetz hätten und die Verfassung den pauschalierten Ersatz der notwendigen, durchschnittlichen Aufwendungen regelte. Mittlerweile gibt es anerkannte Methoden, wie man diese Kosten in anderen Bundesländern berechnet. Außerdem werden doch wohl auch hier in Nordrhein-Westfalen die Kosten im großen Block durchgerechnet, bevor ein Ministerium einen Gesetzentwurf vorlegt; man geht ja nicht einfach in einen dunklen Tunnel.

Es gibt also Methoden, die bereits erfolgreich praktiziert werden. Diese Methoden sind auch von der Rechtsprechung anerkannt. Was „notwendige“ und „durchschnittliche“ Kosten sind, ist ebenfalls mehr oder weniger geklärt. Zwar handelt es sich dabei natürlich um unbestimmte Rechtsbegriffe; wir befinden uns hier aber doch nicht auf Terra incognita.

Es ist gefragt worden, wie die Konnexität in Baden-Württemberg praktiziert wird. Die Rechtsprechung des dortigen Staatsgerichtshofs hat sich in den ersten beiden Dekaden natürlich zunächst einmal mit folgenden Fragen befasst: Was sind Mehrbelastungen? Was heißt „finanzieller Ausgleich“? Muss das immer Geld sein? Oder fallen auch Steuerquellen, Entlastungen an anderer Stelle oder das Einräumen von Gebühren- und Beitragsmöglichkeiten darunter? Was heißt „entsprechender“ finanzieller Ausgleich? Heißt das nur: angemessen? Oder bedeutet es: vollständig? – Ich könnte diese Aufzählung noch fortführen.

In Baden-Württemberg ist man dann aber – für die Öffentlichkeit etwas überraschend – zu einer eleganten Lösung gekommen, nämlich einem Konsensmodell. Die Beteiligten setzen sich zusammen und streben eine Vertragslösung an; in diesem Rahmen besteht jeder auf seinen Interessen. Wenn diese Vertragslösung dann zustande kommt, hat sie nicht nur zumindest die Vermutung der Kostenechtheit für sich, sondern auch die annähernde Sicherheit des Rechtsfriedens. Demzufolge ist die Prozessfreude gesunken.

Zum Schluss komme ich zu der Frage, ob die Kostenausgleichsregelung im jeweiligen Aufgabenübertragungsgesetz vorgenommen werden sollte oder ob sie später erfolgen kann. Wenn Sie sich dafür entscheiden, dass sie später erfolgen kann, haben Sie zwei Probleme gelöst, nämlich das Problem des Oppositionsgesetzes und das Problem der Folgesetzgebung.

Legen Sie hingegen fest, dass der Kostenausgleich „darin“, also im gleichen Gesetz, geregelt werden muss, dann schaffen Sie eine Junktimklausel, wie sie auch bei Art. 14 Abs. 3 Grundgesetz vorliegt.

Damit kann Ihnen Folgendes passieren, um einmal ein Beispiel zu nennen: Die Europäische Union verpflichtet Sie, ein bestimmtes Gesetz schnell zu erlassen, und setzt Ihnen dafür eine Frist. Sie erarbeiten ein von der materiellen Seite her einwandfreies Gesetz; in Bezug auf die Kostenübertragung unterläuft Ihnen allerdings ein Fehler. Geht ein solches Gesetz dann vor Gericht, so fällt allein aufgrund der falschen Kostenübertragungsregelung das gesamte materielle Gesetz.

Wenn Sie beides trennen – das tun alle anderen Bundesländern bisher ja –, dann betrifft ein solcher Streit nur das Kostenausgleichsgesetz, nicht aber das Aufgabenübertragungsgesetz. Diesen Vorteil sollte man bedenken. Beim Junktum verbinden Sie hingegen beides; wenn die Kostenübertragung nicht stimmt, fällt auch die Aufgabenübertragung.

Prof. Dr. Janbernd Oebbecke: Ich werde in der Reihenfolge vorgehen, in der die Fragen gestellt worden sind. – Die Formulierung „in ihrer Gesamtheit“ hatte ich ohnehin im Sinne der „betroffenen“ Gemeinden oder Gemeindeverbände verstanden. Bei einer Regelung über den Deichschutz ist es nun einmal nicht sinnvoll, Geld ins Hochsauerland zu geben.

Ich bezweifle, dass Sie eine Konkretisierung erreichen, wenn Sie das Wort „wesentlich“ ersetzen und stattdessen auf die durchschnittlich notwendigen Aufwendungen abstellen. Auch die entsprechende baden-württembergische Rechtsprechung räumt meine Zweifel nicht aus. Allein der Begriff „Durchschnitt“ ist alles andere als eindeutig; es gibt arithmetischen Durchschnitt, gewichteten Durchschnitt und vieles mehr.

Außerdem besteht das grundsätzliche Problem, dass Sie eine Prognose stellen. Wie wollen Sie denn einen Durchschnitt ermitteln, wenn Sie etwas Neues machen und eine Prognose stellen müssen? Sie könnten allenfalls einen Durchschnitt der gestellten Prognosen nehmen. Hier treten also Schwierigkeiten auf. Ich glaube nicht, dass es einen großen Unterschied machen würde, wenn man auf die durchschnittlich notwendigen Aufwendungen abstellte.

Es wäre sicherlich reizvoll, auf die Ausführungen der Vertreter der kommunalen Spitzenverbände im Einzelnen einzugehen. Weil ich früher selbst einmal eine solche Aufgabe wahrgenommen habe, verzichte ich aber darauf.

Herr Rüfner hat sinngemäß gesagt, es gäbe arme und reiche Kommunen. Ich habe das Glück, ein Eigenheim in Düsseldorf zu besitzen. Im Januar dieses Jahres erhielt ich einen Grundsteuerbescheid, auf dem in roter Farbe darauf hingewiesen wurde, dass die Grundsteuer gesenkt worden war. Auch diese „arme“ Gemeinde würde nach den hier gerade diskutierten Vorstellungen in irgendeiner Form Mittel zur Verfügung gestellt bekommen, weil sie ja im Auftrag des Landes Aufgaben erfüllt. Das ist ein wichtiger Einwand. Man kann durchaus sagen: Okay; das nehmen wir in Kauf. Man kann aber nicht sagen: Dieser Einwand ist unsinnig.

Die Edukationsfunktion ist die allerwichtigste Funktion; darüber sind wir uns wohl einig. Sie wird meines Erachtens aber verfehlt, wenn man die Kostenregelung am Jahresende nachholen kann. Man kann durchaus darüber diskutieren, ob Aufgabenübertragung und Kostenerstattung in ein und demselben Gesetz geregelt werden müssen – also „darin“, wie es die Koalitionsfraktionen in ihrem Gesetzentwurf formulieren – oder „gleichzeitig“ erfolgen können, wie es die CDU vorschlägt.

„Gleichzeitig“ heißt: am selben Tag. Unser Verfassungsgerichtshof würde es wohl akzeptieren, wenn Sie das eine Gesetz am Mittwoch und das andere am Donnerstag derselben Sitzungswoche verabschiedeten; auch die kommunalen Spitzenverbände wür-

den dies sicherlich in Kauf nehmen. Hinter „gleichzeitig“ sollte man aber nicht zurückgehen; denn sonst verfehlt man die erzieherische Wirkung.

Das angesprochene Problem in Bezug auf Gesetzentwürfe der Opposition besteht unbestreitbar. Möglicherweise wird es in der Vorstellung der Entwurfsverfasser dadurch gemildert, dass sich die Anzahl der Entwürfe aus Oppositionsfraktionen, die starke Belastungen für die Kommunen mit sich bringen, erfahrungsgemäß in Grenzen hält.

Die anderen Fragen richteten sich an die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände. Daher möchte ich jetzt noch etwas zu dem Entwurf des Kollegen Kirchhof sagen. In einem Punkt ist der Unterschied zu den Formulierungen der beiden vorliegenden Gesetzentwürfe gravierend. Herr Kirchhof löst den von mir gerade angesprochenen zeitlichen Zusammenhang nämlich über das Wort „dabei“.

Abgesehen davon gibt es fast keinen Unterschied zwischen dem Entwurf von Herrn Kirchhof und dem Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen. Herr Kirchhof hat sinngemäß gesagt, wenn das Konnexitätsausführungsgesetz aufgehoben werde, könne der Landtag wieder machen, was er wolle. Das kann er nach dem von den Koalitionsfraktionen vorgelegten Gesetzentwurf aber nicht tun. In diesem Entwurf ist nämlich vorgesehen, folgenden Passus in die Landesverfassung aufzunehmen:

„... so ist dafür in dem Gesetz oder der Rechtsverordnung aufgrund einer Kostenfolgeabschätzung ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.“

Sowohl die Kostenfolgeabschätzung als auch der finanzielle Ausgleich werden also in der Verfassung garantiert und stehen damit nicht zur Disposition.

Des Weiteren soll nach dem Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen folgender Satz in die Landesverfassung aufgenommen werden:

„Das Nähere ... regelt ein Gesetz; darin sind die Grundsätze der Kostenfolgeabschätzung festzulegen und Bestimmungen über eine Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände zu treffen.“

Wenn man diese Verfassungsänderung beschließt, gilt also Folgendes: Hebt man das Konnexitätsausführungsgesetz auf – nach dem derzeit vorliegenden Entwurf ist ohnehin eine Befristung auf fünf Jahre vorgesehen –, muss man es durch ein anderes Gesetz ersetzen, das Regelungen dieser Art trifft. Zwar kann man die bisherigen Regelungen modifizieren und dabei zwischenzeitlich gemachte Erfahrungen berücksichtigen; man kann aber nicht auf ein solches Gesetz verzichten.

Nach meinem Eindruck reden wir hier eigentlich nicht über diese technischen Fragen, sondern darüber, wie ernst das Ganze sein soll. Ich sympathisiere ja mit Regelungen, die es nicht ganz so ernst nehmen.

Wenn es nach mir geht, machen wir „klare Kante“ und sagen: Der Landtag muss die Kostenerstattung regeln, aber nicht irgendwann, sondern dann, wenn er die Übertragungsregelung trifft, damit er sich bewusst wird, was er da überhaupt tut. Außerdem muss er die Kosten klar ermitteln, und zwar in einem Verfahren, das auch die Erfahrungen der Praxis berücksichtigt.

Es ist übrigens nicht wahr, dass es in den Ministerien ein Verfahren gibt, das die Kosten vernünftig ermittelt. Diese Ermittlung klappt gelegentlich; gelegentlich geht sie aber auch sehr weit daneben. Wenn ich an das eine oder andere Beispiel der Vergangenheit denke, ist das Bild mit dem dunklen Tunnel gar nicht so falsch.

Sie müssen entscheiden, was Sie wirklich wollen; dann wird sich mit Sicherheit auch ein entsprechender Text finden.

Nach meiner Auffassung sollte der Landtag verpflichtet werden, eine Kostenerstattungsregelung möglichst zeitnah zum jeweiligen Beschluss über die Belastung der Kommunen zu treffen. Am besten wäre es übrigens, ein Modell zu verabschieden, das Ausführungsbestimmungen beinhaltet; der Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen sieht eine solche Verfahrensregelung vor.

Oder wollen Sie eine Regelung, die dem Landtag großen Spielraum gibt? Dann würde es sich empfehlen, analog zur baden-württembergischen Verfassung einen „entsprechenden finanziellen Ausgleich“ vorzusehen. In diesem Fall darf aber niemand später darüber jammern, dass er die Kosten nicht auf die Million genau erstattet bekommt; diese Folge muss man dann von vornherein akzeptieren.

Prof. Dr. Wolfgang Rübner: Ich möchte mich Herrn Kirchhof in zwei Punkten anschließen. Erstens. Ich finde es ebenfalls sinnvoll, sich eine gewisse Beweglichkeit im Verfahren zu erhalten. Zweitens. Auch in meinen Augen ist es sympathisch, die Grundsätze in die Verfassung aufzunehmen.

Herr Oebbecke, in einem Punkt müssen wir noch Klarheit schaffen. Es ist doch ein großer Unterschied, ob mit der Formulierung „darin“ ein Junktim geschaffen wird oder ob man lediglich eine „gleichzeitige“ Regelung vorsieht. Im ersten Fall ist das Gesetz nichtig, wenn dem Junktim nicht genügt ist. Im zweiten Fall bleibt das Gesetz auch dann gültig, wenn die Kostenerstattungsregelung mangelhaft ist; dann liegt lediglich ein Unterlassen des Gesetzgebers vor.

Übrigens sollten Sie auch berücksichtigen, dass man gewisse Schwierigkeiten hat, bei den Verfassungsgerichten gegen das Unterlassen des Gesetzgebers vorzugehen. Ich habe übrigens selbst manchmal die Aufgabe wahrgenommen, als Prozessvertreter vor dem Verfassungsgerichtshof gegen solche Unterlassungsansprüche zu kämpfen.

Es besteht wohl unter uns allen hier Einigkeit darüber, dass man nicht etwa nur eine Verfassungsbeschwerde der Kommunen in ihrer Gesamtheit zulassen will. Nach meiner Meinung steht das in dem vorgeschlagenen Text auch nicht. Wenn Sie allerdings glauben, dass es darin steht, müssen Sie die gegenwärtige Formulierung ändern. Dass die Kommunen nur in ihrer Gesamtheit klagen können, wäre eine unmögliche Rechtsfolge, die man auf gar keinen Fall in Kauf nehmen darf.

Herr Schneider, Sie haben gesagt, Änderungen durch Verwaltungsvorschriften seien durch § 2 Abs. 4 des Konnexitätsausführungsgesetzes erfasst. Das ist meines Erachtens nicht richtig; schließlich stellt das gesamte Konnexitätsausführungsgesetz auf Gesetze ab.

Im Übrigen dürfte es auch sehr schwierig sein, Kostenverlagerungen durch Verwaltungsvorschriften und Verwaltungsanweisungen überhaupt zu erfassen. Die Folge wäre ja, dass der Landtag dann wieder ein Ausgleichsgesetz für die entsprechende Weisung erlassen müsste. Ich glaube, das beißt sich; das werden Sie wohl nicht hinbekommen. Ich weiß auch nicht, ob diese Frage wirklich eine so große Bedeutung hat; da müsste man die Praktiker fragen.

Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof: Herr Oebbecke hat gesagt, es gebe fast keinen Unterschied zwischen meinem Entwurf und dem Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen. Dazu möchte ich gerne kurz Stellung nehmen.

Ich will mit meinem Formulierungsvorschlag doch nicht das „schwäbische Glück“ der Verfassung von 1953 nach Düsseldorf tragen. Vielmehr ist er das Ergebnis zahlreicher Verfassungsprozesse. Er beruht auf den Gesetzen anderer Bundesländer und der dortigen Rechtsprechung, die sich vielleicht in Feinheiten unterscheidet, ansonsten aber eine klare Linie aufweist, was die Definition von „durchschnittlich“, „notwendig“ und „pauschaliert“ angeht.

Herr Oebbecke, Sie haben von einer Aufhebung des Konnexitätsausführungsgesetzes gesprochen. Dieses Gesetz wird aber nicht aufgehoben. Vielmehr ist es befristet; es ist weg wie eine Seifenblase. Daher ist man dann in einer ganz anderen Gesetzgebungssituation.

Hinzu kommt, dass das Konnexitätsausführungsgesetz zahlreiche Bindungen mit sich bringt: in Einzelheiten, im Verfahren, bei den Mengengerüsten usw. Diese Bindungen sind nicht nur überflüssig, sondern werden sich nach meiner sicheren Überzeugung sogar als kontraproduktiv erweisen. Ich gebe gern zu, dass ich Anhänger der Methode „Keep it simple, keep it short!“ bin; schließlich sind wir in Deutschland mit Normen schon überreich bedacht.

Im Gegensatz zum Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen fehlt der Satz „Das Nähere regelt ein Gesetz“ bei meinem Vorschlag. Bei mir ist das Nähere bereits enthalten. Die Formulierung „Das Nähere regelt ein Gesetz“ sagt ja nicht nur: „Wir wollen diese Regelung auf eine andere Ebene heben; ansonsten bleibt alles beim Alten“, sondern gibt auch Spielraum. Der Satz „Das Nähere regelt ein Gesetz“ gibt dem Gesetzgeber den Auftrag, zu detaillieren, dabei auch Wertungen vorzunehmen und das Ganze noch zu verändern.

Dass die Verfassung selbst sagt, dass noch gewertet werden kann, kennen wir beispielsweise in Bezug auf das Parteiengesetz. In Art. 21 Grundgesetz steht nämlich: Das Nähere regeln Bundesgesetze.

Und was regelt das hier diskutierte Gesetz näher? Es regelt, in welcher Form die Spitzenverbände zu beteiligen sind. Dieser Punkt ist aber so wesentlich, dass er in die Verfassung gehört.

Wenn man sich im Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen das Konnexitätsausführungsgesetz anschaut, das die näheren Regelungen trifft, stellt man fest, dass darin durchaus Umstellungen gegenüber der im gleichen Gesetzentwurf vorgeschlagenen Formulierung des Art. 78 Abs. 3 Landesverfassung enthalten sind.

Beispielsweise beschränkt der Entwurf von § 1 Abs. 3 Konnexitätsausführungsgesetz die Gültigkeit dieses Gesetzes auf Gesetz- und Verordnungsentwürfe der Landesregierung und des Landtags. An dieser Umstellung der Verfassungsvorschrift wird deutlich, was die Formulierung „Das Nähere regelt ein Gesetz“ bewirken kann.

§ 2 Abs. 1 Satz 2 Konnexitätsausführungsgesetz lautet im Entwurf:

„Wenn aufgrund europa- oder bundesrechtlicher Regelungen eine Aufgabe unmittelbar den Gemeinden oder Gemeindeverbänden übertragen wird, findet das Konnexitätsprinzip nur insoweit Anwendung, als dem Land zur Umsetzung ein eigener Gestaltungsspielraum bleibt und dieser genutzt wird.“

Das halte ich im Prinzip für richtig. In der Gesetzesbegründung heißt es auf Seite 13 dann aber, dass das Land auch dann keinen Ausgleich leistet, wenn „durch Landesrecht lediglich bundes- oder europarechtliche Vorgaben umgesetzt“ werden.

Das ist natürlich ein Pferdefuß. Wenn sich eine EU-Richtlinie, was ja selten vorkommt, oder ein Bundesgesetz direkt auf die Kreise und Gemeinden auswirkt, dann greift Art. 78 Abs. 3 Landesverfassung in der Tat nicht.

Offensichtlich geht das Konnexitätsausführungsgesetz aber davon aus, dass das Konnexitätsprinzip auch dann nicht gilt, wenn eine Aufgabe durch Bundesgesetz oder EU-Richtlinie gestellt wird und die Aufgabenübertragung auf die Kommunen durch Landesgesetz erfolgt. Das ist doch etwas völlig anderes. Hier müsste Art. 78 Abs. 3 Landesverfassung eigentlich greifen.

Ich könnte Ihnen an noch mehr Beispielen belegen, dass die Formulierung „Das Nähere regelt ein Gesetz“ plötzlich Spielräume eröffnet und so zu Streitigkeiten führt, die Sie vermeiden können, wenn Sie mit einigen – zugegebenermaßen unbestimmten – Rechtsbegriffen arbeiten und diese in der Verfassung verankern.

Prof. Dr. Janbernd Oebbecke: Wie sieht es denn aus, wenn der Bund oder die Europäische Union Vorgaben treffen? Nach den vorliegenden Gesetzentwürfen ist für diese Fälle keine Kostenübernahme durch das Land vorgesehen. Wie Herr Rüfner gesagt hat, ist das wahrscheinlich auch sinnvoll, weil man das Ganze anders kaum in den Griff bekommt. Ich sehe es ähnlich. Wenn der Bund den Kommunen eine Aufgabe zuweist, wie er das beispielsweise bei der Sozialhilfe tut, kann das Land nicht dazwischen gehen.

Dies provoziert zum einen die in meiner schriftlichen Stellungnahme angedeutete Frage, wie sich das Verhalten der Landesvertreter in dem „schwarzen Kasten“ des Vermittlungsausschusses verändern wird. Ich stelle jetzt einfach einmal die Frage in den Raum, ob sie im Einzelfall der Versuchung widerstehen können. Das hat gar nichts mit dieser Landesregierung zu tun; es handelt sich dabei ja um eine Rollenfrage.

Zum anderen muss man fragen: Was gilt denn, wenn in einem Bundesgesetz nicht explizit steht, dass die Wahrnehmung der entsprechenden Aufgabe den Kommunen übertragen wird, sondern nur davon die Rede ist, dass eine Aufgabe wahrzunehmen ist, von der wir sagen würden, dass sie grundsätzlich örtlich wahrgenommen wird?

In diesem Fall greift Art. 78 Abs. 2 der Landesverfassung, von dem heute interessanterweise überhaupt nicht die Rede war. Dieser Passus lautet:

„Die Gemeinden und Gemeindeverbände sind in ihrem Gebiet die alleinigen Träger der öffentlichen Verwaltung, soweit die Gesetze nichts anderes vorschreiben.“

Es besteht Einigkeit darüber, dass solche Gesetzesvorbehalte bedeuten, dass Sachgründe auf den Tisch gelegt werden müssen; ansonsten kann man gegen die entsprechende Regelung vorgehen. Daher ist der Landtag in diesem Fall nicht frei, sondern gebunden.

Der Verfassungsgerichtshof hätte in einem solchen Fall wohl keine Alternative dazu, zu fragen, ob der Landtag hier frei gewesen ist. Verneint er diese Frage, muss er die entsprechende Regelung aufheben. Nur bei Vorliegen ausreichender Sachgründe, die es vor Art. 78 Abs. 2 Landesverfassung rechtfertigen, dass das Land eine Regelung vornimmt, liegt der Fall der Bindung durch das Bundesgesetz nicht vor.

Damit muss man sich auseinander setzen. Wir alle tun so, als ob es Art. 78 Abs. 2 Landesverfassung nicht gäbe und als ob der Landtag bei seinen Aufgabenzuweisungen völlig frei wäre. Das stimmt nicht. Diese Bestimmung ist auch nach wie vor sinnvoll.

Vorsitzender Edgar Moron: Nach dieser interessanten Diskussion zwischen den drei Professoren haben jetzt die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände unseres Landes noch einmal das Wort.

Dr. Stephan Articus (Städtetag Nordrhein-Westfalen): Wir wären sehr froh, wenn die Formulierung „Gemeinden und Gemeindeverbände in ihrer Gesamtheit“ verändert würde – insbesondere aus dem Grund des individuellen Rechtsschutzes. Wenn ich die Ausführungen von Herrn Prof. Dr. Rübner und Herrn Prof. Dr. Oebbecke richtig verstanden habe, gibt es auch unterschiedliche Einschätzungen darüber, ob der individuelle Rechtsschutz bei dieser Formulierung gewahrt ist oder nicht. Das ist der Hauptgrund dafür, dass wir an dieser Formulierung nicht festhalten möchten, sondern es für gut hielten, wenn auf die einzelne Kommune abgestellt würde.

Mehrere Abgeordnete haben gefragt, ob wir mit dem Formulierungsvorschlag von Herrn Prof. Dr. Kirchhof leben könnten, der vorsieht – um noch einmal den entscheidenden Punkt zu nennen –, dass „ein entsprechender finanzieller Ausgleich für die entstehenden notwendigen, durchschnittlichen Aufwendungen im Benehmen mit den kommunalen Spitzenverbänden zu schaffen“ ist.

Dem Grunde nach können wir mit dieser Formulierung leben. Wir können uns jedoch zwei Konkretisierungen vorstellen. Erstens. Muss es weiter oben im Text „darin“ oder „dabei“ heißen? Nach unserer Auffassung ist das Ausschlaggebende nicht „darin“ oder „dabei“, sondern „gleichzeitig“ oder „später“. Wir schlagen unter Bezugnahme auf die eben geführte Diskussion vor, dass die Bestimmungen über die Deckung der Kosten „gleichzeitig“ getroffen werden müssen. Ob sie „darin“ oder „dabei“ getroffen werden, ist dann nicht entscheidend. Wichtig ist, dass es „gleichzeitig“ geschieht; denn sonst gehen die gesamte Warnfunktion und der ganze erzieherische Effekt baden, und das ist ja nicht beabsichtigt.

Zweitens. Viele von Ihnen haben gefragt, was „im Benehmen mit den kommunalen Spitzenverbänden“ bedeutet. Vielleicht könnte man diese von Herrn Prof. Dr. Kirchhof vor-

geschlagene Formulierung ergänzen – etwa nach dem Muster des Art. 83 Abs. 7 der Bayerischen Verfassung, der inzwischen wohl in folgender Form beschlossen worden ist:

„Die kommunalen Spitzenverbände werden durch den Landtag und die Staatsregierung“

– das müsste man natürlich ändern –

„rechtzeitig angehört, bevor durch Gesetz oder Rechtsverordnung Angelegenheiten geregelt werden, welche die Gemeinden oder die Gemeindeverbände berühren. Die kommunalen Spitzenverbände werden ermächtigt, namens der Gemeinden und Gemeindeverbände mit Landtag und Regierung einen Konsultationsmechanismus ... zu vereinbaren.“

Diese Konkretisierungen würden Ihre Formulierung auf gute Art und Weise komplettieren, Herr Prof. Dr. Kirchhof.

Dr. Bernd Jürgen Schneider (Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen):

Frau Gawlik hat gefragt, ob es hilfreich wäre, auf die „betroffenen“ Kommunen in ihrer Gesamtheit abzustellen. Wenn in Art. 78 Abs. 3 Landesverfassung „betroffenen“ steht, reicht das unseres Erachtens aus. Dann könnten wir in meinen Augen aber die Wörter „in ihrer Gesamtheit“ streichen. Wenn das der Vorschlag ist, haben wir keine Probleme damit.

Außerdem hat Frau Gawlik die Formulierung „durchschnittlich notwendige“ Aufwendungen angesprochen. So etwas kann man natürlich in die Verfassung aufnehmen; schließlich wollen wir das Geld ja für die Erfüllung der Aufgabe und nicht für die Durchführung der Kostenermittlung. Das ist also überhaupt kein Thema; man sollte diesen Passus in die Verfassung schreiben.

Eine Spitzabrechnung hat niemand gefordert. So etwas möchte auch keiner; denn eine Spitzabrechnung ist schlichtweg nicht mehr zeitgemäß, nicht mehr finanzierbar und nicht mehr leistbar.

Frau Düker, in Bezug auf die Kostenfolgeabschätzung stimme ich Herrn Dr. Articus zu. Wir brauchen eine verfassungsrechtliche Regelung; denn nur dann haben wir den Schutz der Zweidrittelmehrheit. Einfache Gesetze kann man permanent ändern. Insofern sind sie für uns zwar nicht wertlos; ihr Schutzgehalt ist aber erheblich reduziert.

Wir brauchen also beides: sowohl eine größere Regelungsbreite in der Verfassung – beispielsweise nach dem Muster von Art. 83 Abs. 7 der Bayerischen Verfassung – als auch ein Ausführungsgesetz, das dann aber vom Regelungsgehalt her etwas reduziert werden könnte.

Ein Problem ist, dass der Landtag drei Alternativen hat, wenn von der Opposition oder auch den Regierungsfractionen ein Gesetz eingebracht wird. Erstens kann er Sachverständige hinzuziehen. Zweitens kann er eine Anhörung durchführen. Drittens kann er einen Bericht der Regierung einfordern. Dann kommt das alte Verfahren in Gang, an dem wir entsprechend beteiligt werden. Wenn er aber die Wahl hat und sich dafür ent-

scheidet, nur eine Sachverständigenanhörung durchzuführen, würden wir außen vor bleiben. Über diese Regelungslücke muss man noch einmal diskutieren.

Es wurde gefragt, ob wir mit dem Formulierungsvorschlag von Herrn Prof. Dr. Kirchhof leben können. Ich habe schon in meinem Eingangsstatement dargestellt, dass ich diesen Vorschlag an sich gut finde – bis auf das Thema Kostenfolgeabschätzung; Stichwort: Benehmen. Hier ist eine Ergänzung notwendig.

Ansonsten finde ich diesen Vorschlag aber hervorragend; denn durch den „Flaschenhalseffekt“ werden sowohl das Parlament als auch wir gestärkt. Damit ist künftig nämlich ausgeschlossen, dass durch untergesetzliche Normen, Weisungen und Verwaltungsvorschriften Kosten erhöhende Aufgabenerweiterungen vorgenommen werden können. Damit ist in dieser Regelung ein ganz wichtiger Schutzeffekt enthalten.

Natürlich besteht in diesem Zusammenhang die Gefahr, dass ein Gesetz dann rechtswidrig ist. Auf der anderen Seite muss man aber auch die Gefahr sehen, dass man ständig Gesetze aufheben muss, weil man feststellt, dass die entsprechenden Kosten nicht mehr finanzierbar sind. So etwas stärkt nicht gerade das Vertrauen der Bevölkerung in die Qualität der Arbeit eines Landtages.

Insofern könnten wir mit dem von Herrn Prof. Dr. Kirchhof vorgeschlagenen Modell leben. Wenn kein anderer Kompromiss möglich wäre und dieses Modell den einzigen Kompromiss darstellte, könnten wir auch „an sich so nackt“ mit ihm leben. Das sage ich für den Fall der Fälle, dass das Konnexitätsprinzip ansonsten scheitern würde.

Dr. Alexander Schink (Landkreistag Nordrhein-Westfalen): Eigentlich ist schon alles gesagt worden. Deshalb will ich nur ganz kurz auf Ihre Fragen antworten. Frau Gawlik hat gefragt, ob man auf die „durchschnittlich notwendigen“ Aufwendungen abstellen sollte und dafür das Wort „wesentlich“ streichen könne. Das ist ein denkbarer Vorschlag, der unseren Interessen wohl gerecht würde.

Außerdem hat Frau Gawlik die Frage gestellt, ob die im Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen für Art. 78 Abs. 3 Landesverfassung vorgesehene Formulierung „der Gemeinden oder Gemeindeverbände in ihrer Gesamtheit“ durch „der betroffenen Gemeinden oder Gemeindeverbände“ ersetzt werden könne. Im Entwurf des Konnexitätsausführungsgesetzes ist übrigens schon jetzt von den „betroffenen“ Kommunen die Rede. Damit wird genau das ausgedrückt, was wir – und wohl auch Sie – meinen. Von daher diene es der Klarheit, wenn das Wort „betroffenen“ in den Entwurf zur Änderung der Landesverfassung aufgenommen würde.

Eine weitere Frage lautete, ob der Kostenausgleich im gleichen Gesetz oder in einem engen zeitlichen Zusammenhang geregelt werden sollte. Wie Herr Dr. Articus schon ausgeführt hat, würde es uns genügen, wenn die Kostenausgleichsregelung in einem engen zeitlichen Zusammenhang mit dem Ausführungsgesetz – also „gleichzeitig“ – erfolgte; der Kostenausgleich muss nicht im Ausführungsgesetz selbst geregelt werden.

Nach unseren mit dem Verfassungsgerichtshof gemachten Erfahrungen würde es uns allerdings nicht genügen, wenn der Kostenausgleich im Finanzausgleichsgesetz, im GFG, geregelt würde. Nach unseren Erfahrungen wären wir in diesem Fall auf einer et-

was abschüssigen Bahn. Daher bitte ich ausdrücklich darum, das Ganze nicht in dieser Form umzusetzen.

Frau Düker hat sich erkundigt, ob wir mit dem Vorschlag von Herrn Prof. Dr. Kirchhof zufrieden seien und ob wir so viel Vertrauen in den Landtag hätten, dass wir unsere Belange auch ohne ein gesetzlich festgelegtes Kostenfolgeabschätzungsverfahren ausreichend geschützt sähen. Meine beiden Vorredner haben mit Recht darauf hingewiesen, dass es zumindest sinnvoll ist, das Verfahren grundsätzlich in der Verfassung zu regeln – etwa nach bayerischem Muster; es gibt sicherlich aber auch andere Formulierungen, die hier verwendet werden können.

Auch „im Benehmen mit“ wäre eine denkbare Formulierung – allerdings nur dann, wenn man davon ausgeht, dass das Benehmen mehr bedeutet als eine Abstimmung, wie sie früher zwischen Bürgermeister und Stadtdirektor über die Aufstellung der Tagesordnung stattgefunden hat. Damit muss schon eine Anhörung gemeint sein, also eine sachliche Auseinandersetzung.

Das würde mir persönlich aber nicht reichen. In der Vergangenheit haben wir bei kostenbelastenden, aber gegebenenfalls auch kostenentlastenden Gesetzen nämlich nicht die besten Erfahrungen mit der Ministerialbürokratie gemacht.

Hier liegt nun der Vorschlag eines Kostenabschätzungsverfahrens vor, in dem detailliert geregelt ist, in welcher Weise eine solche Kostenabschätzung vorgenommen werden muss.

Damit weiß jeder genau, woran er sich zu halten hat. Dann kann das, was etwa beim Pflegewohngeld passiert ist, nicht mehr vorkommen: dass auf einem DIN-A4-Blatt aufgeführt wird, es gebe so viele Belastungen und so viele Entlastungen, wobei diese für uns – vielleicht auch für Sie – im Einzelnen gar nicht nachvollziehbar sind. Daher hätte ich gerne ein detailliertes Verfahren, das im Vorhinein für Klarheit über die geschätzten tatsächlichen Kostenbelastungen und -entlastungen sorgt.

Von daher plädiere ich dafür, dass es bei dem im Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen enthaltenen Kostenabschätzungsverfahren bleibt. Wie ich bereits gesagt habe, wäre Nordrhein-Westfalen damit Vorreiter vor anderen Bundesländern. Dass das Ganze in Baden-Württemberg seit 1953 funktioniert, will ich gerne konstatieren. Allerdings ist das Konsultationsverfahren eine Erfindung des baden-württembergischen Staatsgerichtshofs; ich sehe nicht, dass dort eine gesetzliche Regelung getroffen worden wäre. Vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshofs und der tatsächlichen Praxis in unserem Land wäre es für Nordrhein-Westfalen segens- und hilfreich, ein solches Verfahren zu bekommen.

Noch etwas zur Rolle der Opposition: Es ist in der Tat schwierig, in Bezug auf Gesetzentwürfe der Oppositionsfraktionen ein solches Kostenfolgeabschätzungsverfahren einzuführen. Diese Frage könnte man nach unserer Einschätzung allerdings regeln. Beispielsweise könnte man im Konnexitätsausführungsgesetz festlegen, dass in solchen Fällen auf Antrag einer Fraktion ein Kostenfolgeabschätzungsverfahren durchzuführen ist – natürlich unter Beteiligung der jeweiligen Oppositionsfraktion. Damit wäre den hier betroffenen Belangen sicherlich Rechnung getragen. Ich halte einen solchen Weg für durchaus gangbar.

Ihnen wäre ich sehr dankbar, wenn Sie nun einen Weg finden würden, der unseren hier dargestellten Belangen auch tatsächlich Rechnung trägt.

Vorsitzender Edgar Moron: Gibt es weitere Wortmeldungen? – Bitte schön, Herr Lindlar.

Hans Peter Lindlar (CDU): Ich habe eine ganz kurze Frage, die wahrscheinlich nur ein Nichtjurist stellen kann. Nach meinem Kenntnisstand werden die kommunalen Spitzenverbände in der Verfassung bisher nicht als solche benannt. Ich bin der Meinung, dass man in der Verfassung nicht mehr regeln soll als das, was unbedingt geregelt werden muss; sonst läuft man nämlich Gefahr, viele Regelungen später bei einer anderen Gelegenheit wieder aufheben zu müssen.

Könnte man nicht darauf verzichten, die kommunalen Spitzenverbände in der Verfassung explizit zu benennen, und stattdessen eine allgemeinere Formulierung – beispielsweise „Vertretung der Kommunen“ – wählen? Denn wenn sich die kommunalen Spitzenverbände irgendwann einmal zu einem einzigen kommunalen Spitzenverband zusammenschließen sollten, hätten wir schon wieder ein textliches Problem. Sehen Sie dieses Problem ebenfalls oder nicht?

Dr. Alexander Schink (Landkreistag Nordrhein-Westfalen): Die kommunalen Spitzenverbände gibt es in Nordrhein-Westfalen seit 1949. Der Städtetag stammt sogar schon aus dem 19. Jahrhundert. Man vergibt sich wohl nichts, wenn man die kommunalen Spitzenverbände in der Verfassung explizit benennt. Schließlich kennen wir keine andere Interessenvertretung der Kommunen. Wir wären sehr dankbar, wenn die bayerische Regelung, die die kommunalen Spitzenverbände ja ausdrücklich benennt, auch in Nordrhein-Westfalen Gesetz würde.

Dass wir uns vereinigen, steht – jedenfalls derzeit – nicht zur Debatte. Wenn es zur Debatte stünde, könnte man im Rahmen einer Auslegung sicherlich zu dem Ergebnis kommen, dass dann automatisch der neu gebildete kommunale Spitzenverband alle Kommunen vertritt. Von daher sehe ich hier kein Problem.

Prof. Dr. Janbernd Oebbecke: Ich finde die Frage von Herrn Lindlar sehr berechtigt und kann sie gut verstehen. Auf der anderen Seite kann ich aber natürlich auch das hinter der expliziten Benennung der kommunalen Spitzenverbände stehende Anliegen nachvollziehen.

Es besteht übrigens durchaus ein Unterschied zwischen der bayerischen Lösung und der im Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen für Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung vorgesehenen Formulierung, in der es heißt:

„Das Nähere ... regelt ein Gesetz; darin sind ... Bestimmungen über eine Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände zu treffen.“

Das Problem ist nicht, dass die kommunalen Spitzenverbände sich zusammenschließen könnten und man dann die Verfassung ändern müsste. So etwas drücken wir interpretatorisch leicht weg.

Das Problem ist vielmehr, was aus der bayerischen Formulierung alles resultieren kann. Ich stelle mir einmal vor, dass in 30 Jahren jemand eine Dissertation über die bayerische Formulierung schreibt und dabei entdeckt, dass sich daraus bestimmte Mindestausstattungsgebote für die kommunalen Spitzenverbände ergeben; schließlich sind sie ja verfassungsinstitutionell gesichert.

Ich halte es für vernünftig, das Ganze ungefähr auf dem im Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen vorgesehenen Niveau umzusetzen; denn auf diesem Level geht es nur um die Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände.

Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof: Erstens. Sollte man die kommunalen Spitzenverbände in der Verfassung explizit erwähnen? – Es ist natürlich richtig, dass man bei den Kommunen insofern vorsichtig sein muss, als dass man sie nicht auf die Verfassungsebene heben will; schließlich handelt es sich dabei um eine Verwaltungsebene. Auf der anderen Seite muss eine Landesverfassung, die ihre Landesverwaltung regeln muss, diese Begriffe auch verwenden. In anderen Landesverfassungen steht meines Wissens beispielsweise, dass „eine Vertretung der Kommunen“ oder „die Verbände der Kommunen“ zu beteiligen sind. So etwas ist also üblich.

Dass sich aus dieser Nennung einmal eine institutionelle Garantie mit Finanzhoheit ergeben könnte, bezweifle ich stark. Hier an diesem Ort und zu dieser Zeit: Helau!

Zweitens. Herr Articus hat noch einmal die Frage angesprochen, ob der Kostenausgleich „darin“ oder „dabei“ geregelt werden sollte. Wie wir dies formulieren, ist mir egal. Etliche Verfassungen sagen „gleichzeitig“. Das ist mir sehr recht.

Mir kommt es nur auf eines an: Es ist meines Erachtens wirklich der falsche Weg, mit dem Wort „darin“ eine Regelung im Aufgabenübertragungsgesetz selbst vorzusehen und damit ein Junktim schaffen. Auf diese Weise gefährden Sie das materielle Gesetz. Ferner ergibt sich so eine Zersplitterung in ganz viele Aufgabenübertragungs- und damit auch Kostenerstattungsnormen. Darüber hinaus – das ist fast der wichtigste Punkt – müssen Sie später, wenn Sie die Kostenregelungen vielleicht einmal grundsätzlich ändern wollen, jedes einzelne Gesetz herauspicken und von vorne anfangen.

Drittens. Statt meine Formulierung „im Benehmen mit“ zu verwenden, kann man gerne – basierend auf der bayerischen Lösung – festlegen, dass die kommunalen Spitzenverbände rechtzeitig angehört werden müssen und ein Konsultationsmechanismus zu vereinbaren ist. Ein solcher Passus ist mir recht.

Nach meiner Auffassung ist das alles allerdings schon in der Formulierung „im Benehmen mit“ enthalten. Vielleicht kann man einfach in der Gesetzesbegründung darauf hinweisen, dass es so gemeint ist; das würde ja ausreichen.

Viertens. Frau Gawlik, ich bin Ihnen noch eine Antwort schuldig. Sie haben gefragt, ob es sinnvoll sei, auf die „betroffenen“ Kommunen abzustellen. Das habe ich zum ersten Mal gehört. Ich habe mich bisher immer gefragt, ob man die Landkreise vernachlässigen kann, wenn sie nicht so stark leiden wie die kreisfreien Städte und Gemeinden. Diese Unklarheit wäre damit natürlich ausgeräumt.

Ich glaube allerdings Folgendes: Wenn man in der Verfassung in Bezug auf den Aufwendungsersatz die Begriffe „durchschnittlich“ und „pauschaliert“ verwendet, sind die Schwierigkeiten mit den Formulierungen „Gemeinden oder Gemeindeverbände in ihrer Gesamtheit“ und „zu einer wesentlichen Belastung“ ausgeräumt. Schließlich reagiert der Durchschnitt nicht auf Bagatellen, und ein Pauschalieren bedeutet, dass man etwas großzügiger über den gesamten Chor der Gemeinden und Kreise sehen darf. Es handelt sich sicherlich um zwei verschiedene Wege zum selben Ergebnis; Ihr Vorschlag ist natürlich auch richtig.

Vorsitzender Edgar Moron: Ich sehe keine weiteren Wortmeldungen. Damit sind wir am Ende dieser höchst spannenden Anhörung, über die ein Wortprotokoll erstellt wird, das selbstverständlich auch unsere Gäste erhalten werden.

Wir alle haben das Ziel, die strikte Konnexität in die Landesverfassung hineinzuschreiben. Jetzt werden wir in Gesprächen unter den Fraktionen versuchen, eine Übereinkunft zu finden, die eine Zweidrittelmehrheit im Landtag ermöglicht.

Sehr geehrte Sachverständige, ich danke Ihnen sehr dafür, dass Sie uns heute zur Verfügung gestanden haben. Sie haben uns sehr wertvolle Hinweise für die weitere Debatte und unsere Entscheidungen gegeben.

Das Gleiche gilt für die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände, bei denen ich mich ebenfalls herzlich bedanke. Diese drei Herren haben hier natürlich auch noch einmal ihre handfesten Interessen eingebracht. Wir werden sicherlich eine Lösung finden, die wir alle gemeinsam tragen können.

Ich wünsche Ihnen allen eine gute und vor allem sichere Heimfahrt. – Die Sitzung ist geschlossen.

gez. Edgar Moron
Vorsitzender

ba/18.02.2004/14.02.2004

350